



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LAS RELACIONES DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE  
COMPETENCIAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

FABIAN MAYA GONZÁLEZ

DIRIGIDA POR:

M. EN D. CLAUDIA GONZÁLEZ JIMÉNEZ

REVISORES:

DR. P. JOSÉ MARTÍNEZ PICHARDO

DR. ENRIQUE URIBE ARZATE

TOLUCA, MÉXICO, ENERO DE 2017



## ÍNDICE

	Pág.
<b>Introducción</b>	I-III
<b>Capítulo Primero. Marco Teórico Constitucional</b>	1
1.1. Noción de Derecho	1
1.2. Significado de Constitución	4
1.3. Contenido y Esencia de la Constitución	8
1.4. La Constitución y el Orden Jurídico	14
1.5. Relación entre Derecho, Orden Jurídico, Constitución y Federalismo	17
<b>Capítulo Segundo. Lo Federal como Forma de Estado</b>	21
2.1. El Estado	21
2.2. El Gobierno	25
2.3. Forma de Estado y Forma de Gobierno	27
2.4. La Democracia	28
2.5. La República	30
2.6. Estados Simples y Compuestos	31
A. El Estado Unitario	32
B. El Estado Federal y la Confederación	32
2.7. Lo Federal como Forma de Estado	37
<b>Capítulo Tercero. Teoría del Estado Federal</b>	39
3.1. Naturaleza Jurídica del Estado Federal	40
3.2. Características de una Federación	41
3.3. La Distribución de Competencias como Distribución del Poder Político	47
3.4. La Descentralización	51
3.5. El Senado	53
3.6. Las Relaciones Jurídicas del Estado Federal	54
3.6.1. Relaciones de Coordinación	55
A. Competencias Exclusivas	55
B. Competencias Concurrentes	56
C. Competencias Compartidas	57

D. Competencias Expresas o Explícitas	58
E. Competencias Implícitas	58
F. Competencias Residuales	59
3.6.2. Relaciones de Supra y Subordinación	59
3.6.3. Relaciones de Inordinación	60
3.7. Solución de Conflictos entre el Derecho Federal y el Derecho Local	60
3.8. Integración Normativa	62
A. Armonización	63
B. Unificación	64
C. Colaboración	65
3.9. Otros Principios del Estado Federal	66
A. Principio de Subsidiariedad	67
B. Principio del Círculo Local de Acción y el Postulado Democrático	68
3.10. Naturaleza Política del Estado Federal	69
A. Nacionalismo y Federalismo	71
B. Democracia y Federalismo	73
C. República y Federalismo	74
3.11. Simetría y Asimetría Federal	75
3.12. La Naturaleza de los Miembros de una Federación	77
3.13. Inconvenientes y Ventajas del Estado Federal	78
A. Inconvenientes	78
B. Ventajas	79
<b>Capítulo Cuarto. Las Relaciones del Sistema de Distribución de Competencias en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b>	80
4.1. Proceso de Formación del Federalismo Mexicano	81
4.2. Elementos del Estado Federal Mexicano	84
A. Población	85
B. Territorio	87
C. Capacidad de Autodeterminación	87
D. Orden Jurídico	88
E. Organización	90

4.3.	Sistema de Distribución de Competencias en el Orden Jurídico Mexicano	95
4.4.	Análisis del Sistema de Distribución de Competencias Establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	98
A.	Sobre las Relaciones de Supra y Subordinación	101
B.	Sobre las Relaciones de Coordinación	103
C.	Sobre el Funcionamiento e Integración del Congreso de la Unión	110
D.	Participación de las Entidades Federativas en la Formación de la Voluntad de la Federación	113
E.	Promoción de las Relaciones Horizontales de Poder	115
F.	Sobre el Poder Tributario en el Estado Federal Mexicano	116
G.	Derechos Humanos y Participación Ciudadana	119
	<b>Propuesta</b>	126
	<b>Conclusiones</b>	129
	<b>Fuentes de Consulta</b>	134
	<b>Anexos</b>	
	<b>Anexo Uno.</b> Sistema Constitucional de Distribución de Competencias por Función del Poder	138
	<b>Anexo Dos.</b> Tesis Emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Relación a las Facultades Concurrentes y Leyes Generales Expedidas por el Congreso de la Unión	155
	<b>Anexo Tres.</b> Percepciones sobre el Federalismo en México. Encuesta Nacional de Federalismo	162

## INTRODUCCIÓN

El Federalismo es una forma de organización del Estado, es un instrumento que le permite al pueblo resolver sus problemas de organización política y administrativa por sí mismo en el ámbito donde se presentan, estableciendo relaciones de supraordinación, colaboración e inordinación, para determinar quién debe tomar las decisiones del lugar, convirtiéndose en el mejor instrumento de la democracia.

Un Estado Federal está cimentado en un pacto de unión, donde un conjunto de unidades políticas preexistentes conforman un nuevo Estado, para la consecución de fines comunes y de su propia subsistencia. En este sentido, es concebido como una herramienta para la distribución y ejercicio del poder estatal, mediante el establecimiento de una división territorial y de funciones, incorporando un nivel de especialización adicional a la teoría clásica de división de poderes de Montesquieu.

Uno de los principales problemas de los Estados Federales es determinar las relaciones de supraordinación, coordinación e inordinación que fundamentan la construcción del sistema de distribución de competencias. A través de la institucionalidad que genera la incorporación de un sistema federal se pueden resolver de mejor manera los conflictos que se suscitan, así como determinar qué función le corresponde a cada parte. Es en la garantía de la naturaleza política y jurídica de sus miembros donde el Estado Federal encuentra sus fortalezas.

Al superar la hegemonía de un solo partido político para pasar a la coexistencia de múltiples fuerzas políticas, las entidades federativas exigen mayor participación en una clara tendencia hacia la descentralización política. Por lo tanto, las relaciones entre el órgano central y los miembros del sistema federal adquieren la relevancia que desde un principio debieron tener.

En este contexto, es importante analizar las relaciones entre la Federación y las Entidades Federativas y hacer las propuestas legislativo-normativas que resulten idóneas para garantizar la participación de las entidades federativas en la construcción de una distribución de competencias funcional, con congruencia operativa y de decisión con la forma de Estado Federal.

Para lograr este objetivo, la presente investigación se divide en cuatro capítulos. En el primer capítulo se vinculan las nociones de Derecho y Constitución con el sistema federal, así como las características comunes que comparten en la conformación de un orden jurídico.

En el capítulo segundo, se establecen los argumentos que hacen considerar al Estado Federal como una forma de Estado y no de gobierno, producto del cambio de estatus que sufren los miembros al interior y al exterior, y de la conformación de una nueva unidad político-jurídica.

Posteriormente, en el capítulo tercero se determina la naturaleza jurídica del Estado Federal y se estudia con detalle las relaciones jurídicas de supraordinación, subordinación, coordinación e igualdad. Con respecto a la naturaleza política de una Federación, se establecen sus relaciones con el nacionalismo, la democracia y la república, se determina la naturaleza política de las entidades federativas y el nuevo estatus que adquieren como miembros de una Federación.

En el capítulo cuarto, se confrontan las ideas plasmadas en el capítulo tercero con las normas constitucionales vigentes en los Estados Unidos Mexicanos respecto a las relaciones jurídicas de supraordinación, subordinación, coordinación e igualdad, para identificar posibles adecuaciones que garanticen la naturaleza política de las entidades federativas.

Por último, con base en el pensamiento de Miquel Caminal (2002:171-173), catedrático de la Universidad de Barcelona, considero importante resaltar desde un principio las siguientes ideas:

- La piedra angular del federalismo es la sociedad civil; la existencia de más centros de decisión coadyuva a una mayor participación ciudadana.
- Es necesario fomentar una cultura política federal entre la ciudadanía; el federalismo no está limitado a ser un diseño jurídico-constitucional.
- La existencia de la voluntad federal es vital para la permanencia y estabilidad de las federaciones; debe existir la voluntad de las partes para permanecer unidas.

- El sistema federal es compatible con las distintas formas de gobierno, en alusión al presidencialismo y al parlamentarismo; lo que varía son los mecanismos constitucionales del proceso federal y de cooperación intergubernamental.
- Cada sistema federal debe tener la capacidad y flexibilidad de conjugar la separación de poderes con la coordinación de funciones. Debe existir un compromiso institucional de gobierno compartido que consolide un sistema más complejo de relaciones intergubernamentales.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **MARCO TEÓRICO CONSTITUCIONAL**

En este primer capítulo identificaré las características comunes que el federalismo comparte con los conceptos jurídicos fundamentales de Derecho, Constitución y Orden Jurídico. Un Estado Federal al ser parte fundamental de una Constitución también lo es de un orden jurídico concreto. En consecuencia, el federalismo es parte de un todo más complejo con el que debe guardar congruencia y armonía. Adicionalmente, las relaciones establecidas van a servir para el desarrollo de los capítulos subsecuentes.

#### **1.1. Noción de Derecho**

La conceptualización del Derecho, por si misma es una tarea de la más alta complejidad, sin embargo, aunque no es un objetivo primordial presentar una definición, es importante resaltar algunas de las cualidades y características de la ciencia jurídica, mismas que van a ser adoptadas en un Estado Federal.

En primer lugar, hay que precisar al Derecho como “una institución racional” (Bodenheimer, 2008:09) utilizada como un medio para resolver las tensiones y conflictos inherentes a la vida social a través del reajuste ordenado y pacífico de las pretensiones razonables de los individuos y grupos, en lugar del uso arbitrario de la fuerza, la violencia o el terror. En este sentido, el Derecho como producto de la razón y como consecuencia de la necesidad gregaria del ser humano, va a responder a determinados motivos proponiéndose la realización de ciertas finalidades.

Se puede decir que el Derecho “cumple la función de evitar o resolver conflictos entre los individuos y de proveer de ciertos medios para hacer posible la cooperación social” (Nino, 2001:03). En primer lugar, es percibido como una extensión del sistema moral de una sociedad que pretende la adopción de comportamientos no conflictivos y cooperativos que permitan la convivencia social.

De esta manera, el Derecho encarna ciertos valores que en general son coincidentes con los valores de la cultura humana (Bodenheimer, 2008:09), al tiempo



que es considerado un instrumento para obtener ciertos efectos y cambios deseables para una sociedad en concreto.

El legislador debe dirigir su actividad para que exista una correspondencia entre los principios y valores supremos de la sociedad con las normas que construyen al orden jurídico (Bobbio, 2005:20). De esta manera, se puede constituir un orden social con base en un conjunto de normas o disposiciones generalmente eficaces, mayoritariamente seguidas u obedecidas; en consecuencia el Derecho también es un instrumento de acción social y política.

En un orden jurídico eficaz, el Derecho no se limita a regular la actividad social de los individuos a través de normas que incentiven la disminución o eliminación de determinadas conductas, también dirige a la sociedad a través de normas que incentiven una mejor convivencia social. Un orden jurídico eficaz vale y se justifica por ser un medio para la realización de una serie de fines valiosos como los de justicia, seguridad y bien común (García Máynez, 2004:206).

El Derecho también es el reflejo de las ideologías y esquemas valorativos dominantes, por lo tanto, es relevante conocer los factores que condicionan el contenido de las normas, la manera en que son percibidas por la comunidad y cuáles son las transformaciones sociales y económicas que el *derecho en acción* genera (Nino, 2001:07). También puede ser producto de los embates de diferentes grupos de presión y de distintas circunstancias sociales y económicas, por lo que se deben considerar los efectos que pueda tener una norma al margen de su contenido o justificación.

Para García Máynez (2004:211) la función esencial del Derecho es el logro de determinados fines cuya consecución depende de la eficacia de sus normas. Sin embargo, es mediante el uso de la autoridad y la coacción (Nino, 2001:03), basada en la legitimidad de los órganos que la originan, como el Derecho y el Estado van a poder llevar a cabo ésta función.

En consecuencia, el Derecho va a regular las relaciones de poder en sociedad adoptando como función esencial la creación de restricciones al ejercicio arbitrario e

ilimitado del poder. Por su propia naturaleza, el Derecho es un término medio entre la anarquía y el despotismo (Bodenheimer, 2008:28). En la anarquía todos los miembros de la comunidad tienen un poder ilimitado y en el despotismo, un solo hombre tiene poder ilimitado sobre aquellos que rige. El Derecho crea y mantiene un equilibrio entre estas dos formas extremas de vida social, al limitar el poder tanto de los particulares como del gobierno.

El poder y el Derecho son dos conceptos opuestos. En un sentido sociológico, para Bodenheimer (2008:17) el poder es “la capacidad de un individuo o grupo de llevar a la práctica su voluntad, incluso a pesar de la resistencia de otros individuos o grupos”, en su forma pura representa la idea de una potencia sin restricciones. Por su parte, el Derecho representa la idea de un sistema social donde el poder está limitado por un sistema de frenos y contrapesos, reduciendo al mínimo la posibilidad de abuso del poder, tanto del gobierno como de los particulares.

En síntesis, coincido con García Máñez (2004:135) en definir al Derecho como:

Un orden concreto, instituido por el hombre que tiene como función hacer posible la cooperación social, sirviendo como instrumento para la realización de valores colectivos, así como de cambios sociales, cuyas normas –integrantes de un sistema que regula la conducta de manera bilateral, externa y coercible- son normalmente cumplidas por los particulares y, en caso de inobservancia, aplicadas o impuestas por los órganos del poder público.

Esta definición integra cuatro ideas principales:

- Supera la noción de Derecho como un conjunto de normas jurídicas, por la de un orden jurídico concreto;
- La noción de Derecho como una institución racional para la resolución de conflictos sociales;
- La congruencia o armonía del Derecho con los valores supremos de una sociedad, y
- La función del Derecho como regulador de las relaciones de poder.

## 1.2. Significado de Constitución

El estudio de las normas que se considera tienen el carácter de fundamental es indispensable porque en ellas se establece la forma de Estado y la forma de gobierno que va a adoptar de manera consciente un pueblo concreto.

El Derecho como orden jurídico concreto requiere de una Constitución que sea el fundamento de validez, que dote de unidad a ese orden jurídico concreto y otorgue un carácter sistemático a los preceptos que de ella se desprendan. Para el análisis del término *constitución* se recogerán algunos de los usos que se le han dado a través del tiempo.

Como se puede observar en la obra aristotélica “La Constitución de Atenas”, en Grecia se utilizó la palabra “πολιτεία” (politeia) para hacer referencia a la forma y estructura del gobierno y administración de la ciudad helénica.

En la comunidad griega se tienen dos conceptos: el de πόλις (polis), en referencia al conjunto de ciudadanos del Estado griego; y el de πολιτεία, para denominar la estructura, el funcionamiento y la manera en que está compuesta la πόλις (Tamayo y Salmorán, 2006:27).

Tomando en cuenta que los ciudadanos realizaban papeles relevantes para la πόλις y que era a través de leyes como se puede regular la estructura de la πόλις, la Constitución o πολιτεία va a adquirir el significado de una legislación especial que determina y distribuye las funciones de los ciudadanos; va a ser la regla de competencia. Adicionalmente, la πολιτεία al organizar la estructura de la polis también va a contener los objetivos y fines que persigue la comunidad en su conjunto, permitiendo que los ciudadanos estén vinculados entre sí como un todo, haciendo que πολιτεία sea entendida como una forma de vida o un esquema gubernamental ideal (Tamayo y Salmorán, 2006:29-30).

No obstante, es en Roma donde surge el significado originario de Constitución o *constitutio*, término que se conserva hasta nuestros días.

La *res pública* es el término romano que equivaldría al de πολιτεία y las πόλεις reciben el nombre de *civitas*. Sin embargo, la forma de ser de la *civitas* es la que el *populus romanus* ha establecido a través de *leges* o leyes. El término *res publica* es utilizado para denominar al conjunto de personas que la componen y es equivalente al de *populus romanus*.

El término *constitutio* tiene un significado distinto a su equivalente griego πολιτεία; para los romanos el derecho de la comunidad es la voluntad del conjunto de ciudadanos establecida en forma de leyes. La ley o *lex* hace referencia a un contrato por el cual, los ciudadanos (*cives*) se obligan recíprocamente a observar cierta conducta. La *lex publica* es una convención que contiene intrínsecamente la *sponsio publica*, que es el compromiso del *populus romanus* de acatar su contenido. En otras palabras, el término *constitutio* tiene una noción implícita de ser una convención celebrada entre iguales, donde el poder legislativo está compuesto por el total de ciudadanos que integran la *civitas* (Tamayo y Salmorán, 2006:39-50).

Otro antecedente importante es el uso de constituciones para el establecimiento de nuevas ciudades. Aquí, *constitutio* adquiere dos significados principales: como fundación o establecimiento de una *civitas* o comunidad política y como un otorgamiento de cierto status a sus componentes como la ciudadanía (Tamayo y Salmorán, 2006:44-45).

Durante el medievo en países como España, Francia, Italia, Inglaterra y Alemania proliferaron la existencia de ciudades y villas, cuyos privilegios eran establecidos a través de constituciones, conocidas como cartas, pactos o fueros. A partir de esta práctica surge un nuevo uso de Constitución, como una especie de legislación que fundamente y explique las relaciones de poder de los individuos en una comunidad por medio del cual se otorgan ciertas *franquicias* o privilegios.

Estos pactos en forma de leyes van a tener como objeto establecer relaciones de obediencia y de mando entre gobernantes y súbditos, conocidos como pactos de sujeción o *pactum subjectionis* (Tamayo y Salmorán, 2006:54-57); adicionalmente, se convierten en el instrumento ideal para la reconquista de ciertas libertades.

Respecto de esta idea de Constitución como pacto, Georges Burdeau (Tamayo y Salmorán, 2006:55) señala que “la organización política reposa, en definitiva, en un pacto celebrado entre los gobernados quienes convienen en obedecer, y los gobernantes, los cuales se comprometen además de asegurar el orden a respetar las condiciones puestas a su derecho de mandar”, específicamente respetar las leyes del reino y las libertades y prerrogativas de los súbditos.

Se observa que el término Constitución implica la idea de limitar el ejercicio del poder. La sumisión completa por parte de los gobernados es desplazada por una relación bilateral de derechos y obligaciones para gobernantes y gobernados, y el establecimiento de bases y límites al actuar del monarca.

Si a esta idea de limitación del poder se agrega el carácter convencional que adquieren al tener que ser dictadas por el rey en cortes, las constituciones van a hacer referencia a una legislación especial que va a guardar un compromiso básico fundamental haciendo posible la existencia de la comunidad, a leyes fundamentales que han sido pactadas entre el pueblo y el príncipe. No obstante, estos usos no aplicaron durante la época que los monarcas concentraron todo el poder político, militar y religioso, mejor conocido como absolutismo.

En el siglo XVIII surge la noción moderna de Constitución, producto de la conceptualización de los términos de comunidad y Estado, la aparición de las Cartas de las colonias inglesas de Norteamérica, el auge de la doctrina moderna del derecho natural y la protección judicial de los pactos, y el nacimiento de los derechos civiles.

Mediante los conceptos de comunidad y Estado se supera la idea del *pactum subjectionis*, la Constitución deja de ser un contrato de gobierno para convertirse en un elemento inherente al Estado, por el cual se funda y legitima una autoridad política institucionalizando el ejercicio del poder. Con la aparición de las Cartas de las colonias inglesas de Norteamérica, la Constitución es la ley suprema que limita el ejercicio del poder estatal y el acto por medio del cual se constituye la comunidad política. Esta idea es reafirmada por la doctrina moderna del derecho natural, diferenciando las leyes ordinarias de una Constitución al tener una jerarquía superior y el carácter de fundamental, ya que todo poder y función del Estado debe derivar de ella. Por último,

es a través de la protección judicial y el nacimiento de los derechos civiles como la Constitución va a estar asociada con la protección de las libertades de los ciudadanos (Tamayo y Salmorán, 2006:61-69).

Mediante la adopción del principio democrático, el pueblo es el residente originario de la soberanía, en contraposición del principio monárquico, donde el ejercicio del poder se concentra en el rey, de esta forma el constitucionalismo se establece como una corriente opuesta al absolutismo.

La nación como sujeto del Poder Constituyente se enfrenta con el Monarca absoluto, el pueblo va a ocupar el lugar que deja vacante el Monarca como detentor del poder político de la comunidad, de igual forma, el Poder Constituyente se va a identificar con el pueblo, lo que presupone la existencia del pueblo como *ser político*.

Pueblo y Estado se funden en uno solo, “el pueblo se identifica políticamente consigo mismo en su Estado” (Tamayo y Salmorán, 2006:71) porque el actuar de este último está determinado por la voluntad del primero; la comunidad se reconoce a sí misma como un ente unitario, en ejercicio de su poder político se otorga una Constitución que da forma a la propia comunidad y a su sistema de gobierno.

La Constitución Federal de Estados Unidos de 1784 marca un punto de quiebre para el estudio de la Constitución. A partir de ella, una Constitución es una ley escrita que va a crear, definir y limitar el ejercicio del poder estatal, establecida por un órgano específico que, a su vez, para su protección y cumplimiento, instaura el principio de supremacía del texto constitucional y el principio del control jurisdiccional de la Constitución; estos dos principios sientan las bases para el control constitucional de un orden jurídico.

De igual manera, los ideales de la filosofía política de la Ilustración van a influir de manera trascendental en el significado de Constitución. La racionalidad humana se va a erigir como el fundamento de los derechos naturales, de la ley y de la Constitución, desde ese momento una Constitución en su concepción ideológica va a dar cabida a todos los derechos del hombre y sus libertades.

La protección de estos derechos y libertades implican “hacer de la Constitución un texto creador de funciones y no sólo la puesta en orden del Estado de cosas existentes” (Tamayo y Salmorán, 2006:78). Con esto, se reafirma el carácter de la Constitución como una norma superior establecida por el pueblo soberano para que funcione como regla de competencia, donde las leyes secundarias sean derivadas y condicionadas por la voluntad del soberano plasmada en la Constitución.

Siguiendo con el pensamiento de Tamayo y Salmorán (2006:79), la Constitución es una ley, obra consciente de la comunidad política que al adoptarla funda a la vez el poder y las condiciones de su ejercicio. La idea de reglas fundamentales tradicionalmente respetadas es substituida por la idea de Constitución como un mandato unilateral del (pueblo) soberano. La idea de un acuerdo tácito entre el rey y el pueblo, la substituye la de Constitución como el ordenamiento jurídico del Estado al cual los gobernantes y los ciudadanos se encuentran sometidos.

### **1.3. Contenido y Esencia de la Constitución**

Para poder establecer el contenido y la esencia de la Constitución se exponen de manera breve las ideas principales de Ferdinand Lasalle, Hans Kelsen, Carl Schmitt, Herman Heller y Karl Loewenstein.

La realidad del Estado va estar determinada por su actuar y su funcionamiento, conscientemente dirigido para la consecución de uno o determinados fines, pretendiéndolos lograr mediante la actividad de ciertos hombres unidos por una conexión de vecindad, pero que también van a requerir de una organización territorial permanente y unitaria.

Desde esta perspectiva, la Constitución es la manera de ser de la unidad política que descansa y encuentra su base en el Estado; el Estado es igual a la Constitución y sin Estado no hay Constitución (la Constitución de un Estado, va a coincidir con la organización<sup>1</sup> del mismo). Es a través del ordenamiento de la realidad social (de las

---

<sup>1</sup> Se entiende por organización “la acción concreta de dar forma a la cooperación de los individuos y grupos que participan en el todo, mediante la supra-, sub-, y coordinación de ellos”. Tanto Constitución

relaciones y distribución del poder) como el Estado adquiere su existencia y modo concreto de ser (Heller, 2002:313).

En este sentido, es importante especificar que una Constitución nace o mediante una decisión política unilateral del sujeto del poder Constituyente, o mediante una convención plurilateral de varios de tales sujetos. Sin embargo, una unidad política no surge como resultado de haberse dado una Constitución, ésta es preexistente a la Constitución y presupone la voluntad consiente de su existencia política (Schmitt, 2009:96).

En razón de lo anterior, “la Constitución se apoya en una decisión política surgida de un Ser político, acerca del modo y forma del propio Ser” (Schmitt, 2009:93). La unidad política al decidir vivir en sociedad, en un acto consciente se conforma en Poder Constituyente y manifiesta su voluntad para darse a sí misma su propia Constitución, fijar su propio destino y su forma especial de organización (Schmitt, 2009:72).

En la realidad, el pueblo como unidad política es representado, por ejemplo, en una asamblea nacional Constituyente la cual, como único poder constituido (Schmitt, 2009:78) tiene exclusivamente la misión de emitir una Constitución que contenga las decisiones políticas fundamentales que ha de adoptar.

Ésta asamblea, temporalmente es la única representante de la unidad política y del Estado, como único órgano disfruta de una situación especial en la que no hay otro poder que límite su actuar o de alguna manera determine el sentido de las *decisiones políticas fundamentales* que ha de realizar.

Es precisamente en las *decisiones políticas fundamentales* donde reside la esencia de la Constitución, ya que éstas son producto de la voluntad del ser político que de manera consciente las toma para determinar su existencia política y definir la forma concreta que ha de adoptar (Schmitt, 2009:45-46). Mientras una Constitución contenga las *decisiones políticas fundamentales* salvará su esencia o sustancia tanto política como jurídica, debido a que la Constitución va a fundar su validez en el hecho que es

---

como organización, hacen referencia a "la forma o estructura de una situación política real que se renueva constantemente mediante actos de voluntad humana" (Heller, 2002:316).



resultado de la voluntad del poder Constituyente, quien la ordena y le da positividad. El texto constitucional va a contener las normas que son la expresión jurídica de dicha voluntad.

En consecuencia, como señala Heller (2002:317) “la Constitución de un Estado no es un proceso sino un producto”, debido a que el contenido de la Constitución como ley fundamental de un país va a estar determinada por una relación de necesidad, por el equilibrio o concordancia que debe existir entre la realidad social y la norma constitucional, entre la voluntad de quienes toman las *decisiones políticas fundamentales* y la forma en que están contenidas en el texto constitucional.

Esta realidad social, en palabras de Ferdinand Lasalle (2006:11) está determinada por la suma de los *factores reales de poder* que rigen en el seno de cada sociedad. En su obra *¿Qué es una Constitución?* los define como “la fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de una sociedad”, haciendo que estas leyes e instituciones sean como son por imperio de necesidad al no poderse promulgarse de manera diferente; de lo contrario se generaría un desequilibrio entre la realidad y el texto constitucional.

De esta forma, los problemas constitucionales son primordialmente problemas de poder (Lasalle, 2006:47) y la Constitución es el marco en el que tiene lugar la lucha por el poder; gracias a ella se adapta pacíficamente el *proceso político*<sup>2</sup> a la competición de las fuerzas sociales.

Karl Loewenstein (1976:151) señala que la Constitución presenta una doble significación ideológica, por un lado limita el ejercicio del poder y por el otro asigna una legítima participación en el proceso del poder a los actores sociales. El *telos* de la Constitución es institucionalizar la distribución del ejercicio del poder político, por lo tanto, el ejercicio del poder se limita, distribuye y ordena, sometiendo el proceso político a las normas establecidas en la Constitución, las cuales obligan por igual tanto

---

<sup>2</sup> Se entiende por proceso político aquellas técnicas por medio de las cuales se obtiene, ejerce y pierde el poder político o el dominio legal (Loewenstein, 1976:163).

a los órganos estatales o detentadores del poder como a los ciudadanos o destinatarios del poder.

Puesto que la creación de normas intenta producir o generar una normalidad de conductas que vayan de acuerdo al contenido de las leyes, la Constitución de un Estado (como expresión de las relaciones de poder) no puede ser separada de la realidad social, por ello para Heller (2002:323) la Constitución forma un todo en el que aparecen complementándose recíprocamente la normalidad y la normatividad.

De la propia dinámica social surge la necesidad de un sistema jurídico positivo y unitario (Heller, 2002:336), en cuanto los intereses sociales reclaman una ordenación planificada y previsible en todo el territorio permitiendo el imperio y conservación de la organización jurídica, de manera adicional, no puede concebirse la coexistencia sin criterios precisos de división de competencias, es decir, sin normas de organización o constitucionales (Heller, 2002:318).

Esta situación trae como consecuencia la necesidad de un ordenamiento jurídico completo, en el sentido que no pueden existir vacíos legales o contradicciones, lo cual también es necesario por el hecho que el Estado reclama para sí el uso exclusivo de la fuerza o del poder coactivo legítimo, y asegurar la vigencia del propio ordenamiento jurídico.

En un orden jurídico concreto, la Constitución tiene el carácter de ser la norma fundante básica y como tal, la función de regular la producción de normas (Kelsen, 2009:201). Esto se justifica en virtud que el fundamento de validez de las normas no puede ser una cadena interminable de reglas de competencia, toda vez que una norma es válida siempre y cuando haya sido establecida exclusivamente por una autoridad competente y esa competencia derive de otra norma que la faculte para imponer normas. De esta manera la Constitución dota de unidad a un orden normativo.

Para Kelsen (2009:202) la Constitución es la “norma fundante que constituye la unidad de una multiplicidad de normas, en tanto representa el fundamento de la validez de todas las normas que pertenecen a ese orden”.

Al establecer un orden jurídico, "el moderno Estado de Derecho representa la magna tentativa de asegurar una continuidad normativa, histórica y sistemática, por medio de un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales... pero el orden jurídico cerrado es un objetivo inalcanzable, y lo único que cabe es irse acercando el gradualmente" (Heller, 2002:339).

Las constituciones modernas se caracterizan por regular la estructura total del Estado en un documento escrito único, que comprende y establece todas las instituciones, valores y principios del gobierno de una nación. Esta voluntad consciente para la determinación unitaria del destino político mediante la sistematización y racionalización de la Constitución<sup>3</sup> es lo que distingue a los documentos constitucionales modernos.

Con base en los argumentos establecidos se puede determinar que la esencia de la Constitución reside en las *decisiones políticas fundamentales*. Un texto constitucional salvaguarda su esencia jurídica y política en la medida que las normas constitucionales que lo conforman sean la expresión jurídica de las decisiones sobre la forma concreta que ha de adoptar la unidad política; las cuales son legitimadas por un poder Constituyente que generalmente es un órgano colegiado (asambleas o congresos Constituyentes), integrado por los factores reales de poder y su positivización las enviste de un carácter fundamental, supremo y vinculatorio sobre todo el orden jurídico.

Luego entonces ¿cómo sabemos si nos encontramos frente a decisiones políticas fundamentales, esencia de la Constitución y por lo tanto del Estado? Miguel Covián (2004:113) en su obra *Teoría Constitucional*, identifica las decisiones políticas fundamentales mediante la modificación o eliminación hipotética de determinadas

---

<sup>3</sup> La racionalización de la forma jurídica se realiza por análisis y por sistematización. El análisis consiste en que, mediante situaciones de hecho se llegue a preceptos jurídicos generales que satisfagan la exigencia social, para que toda decisión jurídica concreta se conciba como aplicación de un precepto jurídico abstracto a la situación de hecho concreta. La sistematización consiste en la ordenación lógica de todos los preceptos jurídicos obtenidos por análisis, en un sistema unitario y, en lo posible, sin lagunas ni contradicciones (Heller, 2002:344).

normas constitucionales. Si de la supresión de dicho contenido de la Constitución el Estado deja de ser lo que era, estamos frente a una decisión política fundamental o parte de la esencia del Estado.

Para Ricardo Guastini (2002:96) las normas que tienen un carácter fundamental son las que disciplinan: la organización del Estado, el ejercicio del poder estatal y la conformación de los órganos que ejercen sus poderes; las relaciones entre el Estado y los ciudadanos; la forma de creación del derecho, y las que expresan los valores y principios que informan todo el ordenamiento.

Por su parte Karl Loewenstein (1976:153) señala como “mínimos irreductibles de una auténtica Constitución”:

1. La diferenciación de las diversas tareas estatales y su asignación a diferentes órganos estatales o detentadores del poder para evitar la concentración del poder;
2. Un mecanismo planeado que establezca la cooperación de los diversos detentadores del poder;
3. Un mecanismo para evitar los bloqueos respectivos entre los diferentes detentadores del poder autónomos;
4. Un método para la adaptación pacífica del orden fundamental a las cambiantes condiciones sociales y políticas, y
5. Un reconocimiento expreso de ciertas esferas de autodeterminación individual, como los derechos individuales y libertades fundamentales y su protección frente a la intervención de uno o todos los detentadores del poder.

Para expresar jurídicamente de manera satisfactoria las decisiones políticas fundamentales de un Estado, la Constitución debe dotar de unidad a un orden jurídico concreto, y regular de manera total, exhaustiva y sistemática la estructura del Estado en un documento único que comprenda todas las instituciones, principios y valores del gobierno del país, que como regla de competencia determine las relaciones de poder, así como la producción del derecho, al tiempo que coadyuve a la consecución de fines considerados valiosos para la comunidad.

#### 1.4. La Constitución y el Orden Jurídico

En virtud que las demás normas van a derivar de la Constitución, jerárquicamente superior, tiene que existir una concordancia de contenido entre ambas, siendo válida únicamente la norma producida conforme a la ley fundamental (Kelsen, 2009:202). Al existir normas superiores e inferiores, las inferiores van a depender de las superiores y la jerarquía normativa culminará en la norma fundamental sobre la cual va a reposar la unidad de todo el ordenamiento.

La Constitución va a contener las reglas que regulan la producción de las demás normas jurídicas que van a pertenecer al mismo orden normativo (Kelsen, 2009:232) y actuar como regla de competencia en el proceso de producción de las normas generales e individuales.

En un ordenamiento jurídico moderno se pueden distinguir dos tipos de normas jurídicas: las normas de conducta, encargadas de regular la conducta de las personas, y las normas de estructura, encargadas de regular la producción de otras normas (Bobbio, 2005:159).

Para Tamayo y Salmorán (2006:254) este criterio de identidad de un orden jurídico descansa en dos ideas esenciales: 1. Hay por lo menos un acto de creación normativa que es común a cualquier cadena normativa que pertenezca al mismo orden jurídico (Acto Constituyente); 2. Hay al menos un acto jurídico que es parte de todas las cadenas normativas de un orden jurídico (Constitución).

Para Norberto Bobbio (2005:153) un ordenamiento jurídico es complejo y unitario; *complejo* porque las normas que lo componen derivan de diversas fuentes, pero a su vez es *unitario* porque todas las fuentes de derecho convergen en la norma fundamental.

En este orden de ideas, Tamayo y Salmorán (2006:251) identifica dos elementos estrechamente relacionados: el *fáctico* que se refiere a los actos de creación y aplicación del derecho, y el *normativo* que son las normas jurídicas creadas y aplicadas por dichos actos. Para que el orden jurídico opere es necesario que los actos que crean las normas jurídicas (leyes, testamentos, sentencias) se produzcan o efectúen en un

cierto orden que vaya de los actos jurídicos condicionantes a los actos jurídicos condicionados; de normas que confieren el poder o la facultad de crear otras normas a normas que deben ser congruentes con la norma de la que derivan, dando como resultado la *creación escalonada del derecho*, debiéndose distinguir claramente el origen de la validez de dicha norma, toda vez que el proceso de creación normativa no opera por inferencia (Tamayo y Salmorán, 2006:251-252).

De acuerdo con Norberto Bobbio (2005:163):

En la estructura jerárquica normativa, los términos de ejecución y producción son relativos, porque todas las fases de un ordenamiento son ejecutivas y productoras, excepto la del grado más alto y la del grado más bajo. Si a esta producción escalonada del derecho se le observa de arriba hacia abajo, habrá procesos de producción jurídica, y si se le observa de abajo hacia arriba, habrá procesos de ejecución jurídica. Donde la producción jurídica es la expresión de un poder y la ejecución revela el cumplimiento de un deber.

Sin embargo, “para considerar la pertenencia de una norma al sistema, no basta demostrar el origen de su validez, es necesario demostrar que no es incompatible con otras normas” (Bobbio, 2005:183).

Así, un orden jurídico total nacional se constituye por el acto Constituyente y todas las normas creadas, directa o indirectamente, mediante el ejercicio de las facultades conferidas por la Constitución. Por lo tanto, la Constitución debe contener las normas sobre la producción de normas, los límites de la creación legislativa y el órgano jurisdiccional encargado de garantizar el cumplimiento de estos principios y límites. En este sistema de normas la Constitución es lo fundamental y el resto que es derivado no puede ser contradictorio (Tomás y Valente, 1996:54).

La norma constitucional se convierte en derecho aplicable al establecer como obligatorio su cumplimiento al declarar la nulidad de aquellos actos que contravengan su contenido, otorgándole a tales infracciones el carácter de antijurídicas en salvaguarda del principio de supremacía constitucional (Tomás y Valente, 1996:54). La supremacía material de la Constitución resulta del hecho que como regla de

competencia determina las funciones de los órganos del Estado, a través de normas cuya función consiste en otorgar poderes, investir o habilitar a ciertos individuos para que realicen actos jurídicos válidos.

Es importante señalar que la supremacía constitucional es posible con la Constitución escrita. Con la Constitución escrita se logra una mayor eficacia al incrementarse la seguridad jurídica de los gobernados por constar fehacientemente la voluntad del Constituyente.

Al quedar establecida la función de la Constitución en un orden jurídico, este último también va a compartir o investir a la Constitución con sus características propias. Para Tamayo y Salmorán (2007:1097) un orden jurídico es:

- a) Comprensivo, porque pretende autoridad para regular cualquier tipo de comportamiento;
- b) Supremo, porque la fuente de validez de sus normas o disposiciones no proviene ni deriva de ningún otro sistema social;
- c) Exclusivo, porque donde vale un orden jurídico no puede valer ningún otro, y
- d) Abierto, porque posee instancias apropiadas para convertir en disposiciones jurídicamente obligatorias normas que no son parte del orden jurídico, otorgándole un carácter dinámico.

### **1.5. Relación entre Derecho, Orden Jurídico, Constitución y Federalismo**

Como se expresó al inicio del capítulo el federalismo no es un fenómeno aislado, es parte de un todo más complejo al estar vinculado con las nociones de derecho y de orden jurídico, así como a la ideología del constitucionalismo.

La forma federal de Estado guarda relación con estos tres conceptos porque como *decisión política fundamental* está contenida directamente en la Constitución, plasmada a través de normas jurídicas y es expresión de la voluntad política del poder Constituyente. Para el cumplimiento de sus propios fines se hace valer de la eficacia,

validez y en caso de incumplimiento, de la coacción de que están dotadas las normas de un orden jurídico concreto.

Como forma de organización exige un sistema de distribución de competencias, por lo que se apoya en el texto constitucional, regla de competencia y fundamento de validez de todas las normas del sistema y en la construcción escalonada del derecho, para cumplir con los principios de unidad y de identidad de un orden jurídico; con la idea de regular, limitar e institucionalizar las relaciones de poder, con el objetivo de hacer más eficaz al Estado.

Con base en las ideas de Karl Loewenstein (1976:153), Ricardo Guastini (2002:96) y Miguel Covián (2004:113) las *decisiones políticas fundamentales* inciden sobre: la organización del Estado, el ejercicio del poder y la conformación de los órganos que lo ejercen, evitando la concentración del poder; las relaciones entre el Estado y los ciudadanos; la creación del derecho; los valores y principios que informan todo el ordenamiento, y la adaptación pacífica del orden fundamental a las condiciones sociales y políticas.

La adopción de la forma federal es parte de las *decisiones políticas fundamentales* de un Estado porque guarda una estrecha relación con todas las ideas señaladas en el párrafo anterior, de ahí la necesidad de que forme parte irreductible del texto constitucional como a continuación se argumenta.

a) *Sobre la organización del Estado, el ejercicio del poder y la conformación de los órganos que ejercen el poder.*

La forma federal debe estar contenida en la Constitución al determinar la forma de organización política del Estado; la Constitución de una federación como pacto de status supone una unión permanente o un pacto indisoluble. Toda vez que la federación es una forma de organización del poder para la descentralización del mismo, si el pacto constitucional tiene como objetivo formar una federación, esta Constitución debe contener y establecer las relaciones entre el gobierno central, las partes de la federación y los ciudadanos.



*b) Sobre las relaciones entre el Estado y los ciudadanos.*

En el caso mexicano, un ciudadano va a formar parte tanto del municipio, de la entidad federativa donde resida, así como de la Federación y va a tener diferentes relaciones de derecho con cada uno de ellos de conformidad con las competencias determinadas a cada orden constitucional de gobierno.

*c) Sobre la creación del derecho.*

En una federación es vital el proceso de reforma de la Constitución, o mejor dicho, el modo en que habrá de formarse la voluntad estatal para adecuar el pacto federal con la participación tanto de las entidades federativas como de la federación, impidiendo que el texto constitucional pueda ser modificado de manera unilateral por la federación.

*d) Sobre los valores y principios establecidos en la Constitución.*

La forma federal también va a impactar a todo el ordenamiento jurídico ya que, en su carácter de decisión política, la voluntad del poder Constituyente no se limita sólo al momento de establecerse la Constitución. La voluntad y racionalidad del poder Constituyente objetivadas en la Constitución no sólo fundan en su origen, sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico estatal y suponen un límite a la potestad del legislador<sup>4</sup>.

*e) Sobre la adaptación pacífica del orden fundamental a las condiciones sociales y políticas.*

La Constitución escrita de un Estado liberal, democrático y con una estructura pluralista es un compromiso que representa una situación de equilibrio temporal entre las fuerzas sociales que participan en su creación. Si se modifica la situación de equilibrio también será necesaria una reforma de la Constitución, sin embargo, una

---

<sup>4</sup> “La distinción entre poder Constituyente y poderes constituidos no opera tan sólo en el momento de establecerse la Constitución; la voluntad y racionalidad del poder Constituyente objetivadas en la Constitución no sólo fundan en su origen, sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico estatal y suponen un límite a la potestad del legislador” (Tomas y Valente, 1996:53).

Constitución es mejor en la medida que puedan efectuarse cambios en la estructura social sin la modificación de la mecánica del proceso político.

En específico, el federalismo va a coadyuvar a limitar el ejercicio del poder y a la descentralización del mismo, ya que la existencia de varios centros de poder se traduce en más centros de toma de decisiones y de participación en el proceso del poder para los diferentes actores sociales. Si se quiere adoptar la forma federal en un Estado es indudable que debe estar contenida y derivar directamente de la Constitución.

El federalismo pasa a ser parte de un orden jurídico concreto, obligado a observar su estructura. Como todas las normas jurídicas, las que van a determinar las relaciones del sistema federal (para la organización y limitación del poder) también tienen que cumplir con el principio de identidad del orden jurídico. Se tiene que distinguir claramente la cadena normativa que da validez a una norma concreta, así como su concordancia con las demás normas del orden jurídico cubriendo los requisitos de la creación escalonada del derecho.

Además, el federalismo también coadyuva a la consecución de los fines del Estado; la Constitución pasa de ser la puesta en orden del Estado de las cosas existentes a ser un texto creador de funciones, dotando al Estado de la capacidad de adaptación a nuevas condiciones sociales, políticas y económicas, función básica para la implementación del federalismo.

En este sentido, el Federalismo ha podido ser defendido como finalidad y como un instrumento para alcanzar otras finalidades (Caminal, 2002: 22). A manera de un instrumento que sirve para la consecución de fines, la generación de cambios sociales y permitir la cooperación social, así como un instrumento que puede ser utilizado o implementado para dar solución a conflictos de poder. En consecuencia, hay que comprender al Federalismo como un proceso esencialmente variable y en movimiento.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **LO FEDERAL COMO FORMA DE ESTADO**

En este segundo capítulo señalaré los motivos por los que el Estado Federal es una forma de Estado, en consecuencia resulta necesario distinguir entre formas de Estado y formas de gobierno ya que ambos términos son confundidos comúnmente. Para resolver este conflicto, en primer lugar hay que abordar a los conceptos de Estado y gobierno e identificar sus diferencias para estar en condiciones de determinar que un Estado Federal no debe ser entendido exclusivamente como una manera de organización territorial, sino como una forma especial de Estado que impacta todos sus elementos constitutivos o esenciales.

Posteriormente, se abordarán los conceptos de Estado Unitario y de Estados Compuestos, donde haré referencia expresa de la Confederación y de sus similitudes y diferencias con el Estado Federal.

#### **2.1. El Estado**

En su obra *Teoría del Estado*, Porrúa Pérez (2004:198) define al Estado como:

Una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.

Por su parte, Fernando Flores Trejo (2005:285) define al Estado como:

Una persona jurídica colectiva suprema y omnicomprensiva cuyos elementos esenciales lo constituyen la población, el territorio, el gobierno, el poder soberano y la Constitución, al tiempo de ser el encargado de realizar adecuadamente las finalidades sociales.

A pesar de que existen múltiples nociones para definir lo que es un Estado, existe un consenso general sobre los elementos que lo componen. Estos elementos son: la población, el territorio, una determinada organización y el poder o soberanía (Barragán, 2005:22).

- La población.- cuando se habla de una población como componente del Estado, se hace referencia a dos nociones principales, como el total del conjunto de individuos que lo conforman, y como una unidad, en el sentido de nación o pueblo, que puede ser diferenciado de los demás.
- El territorio.- es donde se asienta la población, su extensión define el ámbito espacial de validez de su soberanía, o en palabras de Kelsen su validez normativa. La importancia del territorio se manifiesta al exterior, como una limitante a otros países, así como al interior, por ejemplo el artículo 27 de nuestra Constitución, consagra la propiedad originaria a favor de la nación.
- La organización.- la idea de organización expresa “el vínculo jurídico-político unificador de la realidad estatal” (Barragán, 2005:24). Surge a partir del positivismo jurídico para reconocer la función de producción y ejecución de normas por parte del Estado, mediante un conjunto de órganos y procedimientos establecidos de manera expresa en las normas jurídicas otorgadas legítimamente.
- La idea de poder soberano.- a pesar de que el término soberanía no es unívoco respecto de su significado, origen y objeto, domina la noción de ser un poder superior a cualquier otro. Se materializa como la capacidad que tiene un pueblo para autogobernarse, para establecer sus leyes fundamentales, su sistema de producción de normas y los procedimientos para la ejecución de las mismas.

Es importante señalar que la noción de soberanía es un concepto del absolutismo como poder del monarca frente a la Iglesia y los señores feudales; posteriormente Sieyès fija la soberanía en la nación y Rousseau en el pueblo.

De la unión de estos elementos, el Estado se define de manera casi universal como la sociedad territorial y jurídicamente organizada, con poder soberano, que persigue el bienestar general (Cárdenas Gracia, 2012:19).

En lo que respecta a la función del Estado, en su *Teoría del Estado* Hermann Heller (2002:260) señala que ésta consiste en “la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vivendi*

común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica”.

La función del Estado está vinculada estrechamente con la función o actividad política, entendida como el poder de dirección o conducción, el cual “aspira a organizar y actuar la cooperación social-territorial según sus intenciones” (Heller, 2002:263). Aunque no toda actividad del Estado es política<sup>5</sup>, ni toda actividad política es realizada por el Estado, éste es el único que puede hacer uso del orden jurídico establecido, lo que lo convierte en la organización política más fuerte, precisa y practicable, en el “*optimum* político” (Heller, 2002:264). Consecuentemente éste jurista y politólogo alemán afirma que “todo poder estatal, por necesidad existencial, tiene que aspirar a ser poder jurídico” (Heller, 2002:277).

Como producto de la construcción histórica del constitucionalismo, actualmente se habla del *Estado de Derecho* o *Estado Constitucional del Derecho*; para Luigi Ferrajoli (2001:31) son Estados de Derecho:

aquellos ordenamientos en los que todos los poderes, incluido el legislativo, están vinculados al respeto de principios sustanciales, establecidos por las normas constitucionales, como la división de poderes y los derechos fundamentales.

El Estado de Derecho ha sido definido por Elías Díaz (1991:17) como “el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley”. El derecho dota de obligatoriedad y de coercitividad a las decisiones democráticas tomadas por los órganos legítimos, siempre con respeto a la dignidad de la persona humana y a los derechos humanos.

En este sentido cobran relevancia los principios de seguridad jurídica y de certeza jurídica. Para Miguel Carbonell (2006:576) la seguridad jurídica “se expresa en mandatos de carácter formal con respecto a la actuación del Estado y de sus órganos,

---

<sup>5</sup> Heller (2002:262) define a la política como “la organización y actuación autónoma de la cooperación social en un territorio”, nótese su similitud con la función de Estado, determinada por el mismo autor. En una noción idealista, define la política como el “arte de transformar tendencias sociales en formas jurídicas” (Heller, 2002:264).

preservando la idea de la división de poderes..., con el objetivo de reservar la libertad de las personas que habitan en el propio Estado”. Para ello, se presume que el derecho es conocido por todos por el hecho de que el Estado cumple con una serie de formalidades para que una ley sea obligatoria, como exigir su publicación antes de su entrada en vigor.

Este orden de ideas es fortalecido por el principio de legalidad contenido en un sentido amplio en el párrafo primero del artículo 16 constitucional, el cual equivale a afirmar que las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite, es decir, solo pueden actuar cuando exista un mandamiento escrito o expreso que además determine la competencia de dicha autoridad y que ésta última, fundamente y motive su actuar.

De manera adicional, la nueva teoría institucional hace que el Estado deje de ser objeto de estudio exclusivo de los juristas. Para la ciencia política, los Estados son producto de un proceso histórico más allá de ser una ficción o un artificio jurídico; son entendidos como sistemas administrativos y coercitivos permanentes, que sirven para estructurar relaciones al interior de la sociedad civil, así como entre ésta y las autoridades de poder público (Cárdenas,2012:17).

El paradigma teórico del Estado-aparato en el nuevo institucionalismo se centra en el diseño de estructuras encaminadas a la construcción de un *Estado de Derecho democrático*, de manera que el diseño institucional, determinado por los ciudadanos, sea capaz de influir y modificar los comportamientos sociales y económicos.

En consecuencia, la dicotomía del Estado como ordenamiento jurídico y como un conjunto de elementos sociológicos e históricos, como Estado-aparato y como Estado-comunidad, adquiere un carácter complementario; en este sentido Habermas (Cárdenas Gracia, 2012:19) habla de “la estatalización de la sociedad y socialización del Estado”.

El equilibrio entre las nociones de Estado-aparato y Estado-comunidad descansan en la construcción de un *Estado de Derecho* con los siguientes elementos mínimos (Cárdenas, 2012:22):

1. Primacía de la ley;
2. Sistema jerárquico de normas;
3. Legalidad en los actos de administración;
4. Separación de poderes;
5. Protección y garantía de los derechos humanos, y
6. Examen de la constitucionalidad de las leyes.

Por último, la idea de que un Estado con un mínimo de reglas jurídicas pueda ser considerado de derecho es superada; el proceso histórico y la concepción del Estado contemporáneo hacen que el Estado de Derecho y la democracia caminen de la mano, al grado de que es aceptada la idea de que una democracia efectiva debe estar sustentada en un Estado Constitucional de Derecho.

En palabras de Heller, “el moderno Estado de derecho representa la magna tentativa de asegurar una continuidad normativa, histórica y sistemática, por medio de un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales” (Heller, 2002:339).

A esto, se suman las nociones de derecho que se sustentan en fundamentos positivistas, pero a la vez reconocen que un sistema jurídico debe reflejar los valores y aspiraciones de una sociedad, por ejemplo la teoría del garantismo de Ferrajoli es “conceptualmente positivista pero funcionalmente iusnaturalista” (Gascón Abellán, 2005:36).

## **2.2. El Gobierno**

Existen dos nociones principales de gobierno, la primera como expresión institucional de la autoridad del Estado, encargada de la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de los órganos legítimamente constituidos bajo principios democráticos, y la segunda como el método mediante el cual se gobierna una sociedad, en referencia al grupo de individuos en quienes se deposita la responsabilidad de las instituciones gubernamentales (Hurtado, 2012:09).

El gobierno en el Estado moderno ya no puede hacer referencia a un conjunto de personas, sino al “conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder” (Levi, 2005:710). En este contexto, el gobierno es un elemento del Estado al hacer referencia a la organización política de una sociedad que en su conjunto determina el régimen político.

La finalidad del gobierno es mantener la cohesión del grupo social mediante el uso de la fuerza y el consenso como los dos momentos dialécticos que lo definen (Levi, 2005:711). En este orden de ideas, Jean Dabin (2003:60) define al gobierno como “la acción por la cual una autoridad impone una línea de conducta”, sin embargo esta acción de dirección es confundida comúnmente con la tarea del derecho positivo, toda vez que, afirmar que el gobierno tiene el derecho y el deber de dar órdenes equivale a decir que el gobierno está en aptitud de crear derecho positivo.

En este sentido hablar de la autoridad es hacer referencia al poder, no obstante, es importante precisar que la fuerza no constituye el poder o justifica a alguien para mandar. El poder se encuentra regulado y limitado por el derecho, encuentra su razón de ser en la institución política misma, quien legitima su uso para gobernar de manera efectiva e imponer su voluntad (Dabin, 2003:65).

Es importante subrayar que este derecho de decisión y de fijar reglas se deposita necesariamente en las autoridades, en sentido contrario se puede suponer, al menos de manera implícita, que los individuos pueden alcanzar por sí mismos los fines que persigue una sociedad y no habría necesidad de una autoridad.

Si se enmarca al gobierno en relación con las funciones del Estado, se puede afirmar que éste coincide con el poder ejecutivo, de manera más específica, con los órganos de la cúspide de este poder (Levi, 2005:712) excluyendo a los encargados del funcionamiento de los servicios públicos, así como a los órganos encargados de los poderes legislativo y judicial. Con base en esta concepción, en nuestro país el ejercicio del gobierno está depositado en el Presidente de la República y los Secretarios de Estado miembros del gabinete.



Por lo tanto, aunque la función de la autoridad combina la dirección de una sociedad a la consecución de determinados fines, así como la prestación de servicios públicos, únicamente la primera tiene un carácter esencial toda vez que un gobierno no deja de serlo por la concesión a particulares de los servicios públicos, sin embargo no puede renunciar o ceder la función de dirección social que le da razón de ser.

### **2.3. Forma de Estado y Forma de Gobierno**

La forma de Estado está determinada por “la posición y las relaciones que guardan entre sí los elementos constitutivos del Estado” (Armenta, 2010:44), es decir las relaciones concretas relacionadas con la población, el territorio, la organización y el poder público.

Por su parte la forma de gobierno es “la manera que tiene el Estado de estructurarse respecto a sus órganos constitucionales, a través de los cuales se distribuye el poder para su ejercicio” (Armenta, 2010:44), la cual es determinada por la posición y las relaciones que guardan dichos órganos entre sí.

Para Flores Trejo (2005:287) la forma de Estado determina la organización del poder público con referencia a las unidades territoriales que componen el país, a través de la delimitación de competencias con base en dichas demarcaciones territoriales. Por su parte, la forma de gobierno plantea la conformación de los órganos del Estado para el adecuado ejercicio de las funciones públicas.

Por lo tanto, la forma de Estado hace referencia al sistema de distribución de competencias y la forma de gobierno a la manera en que se conforman o constituyen los órganos de poder público. Así, las formas estatales se van a distinguir a partir de dos indicadores principalmente, el número de instancias de producción de las normas generales y sus ámbitos territoriales de aplicación (Sánchez, 2006:298).

Luego entonces, la forma de Estado debe entenderse como una estructura especial de equilibrio en el orden político para lograr el mejor sistema de *sinergización social* (Flores Trejo, 2005:281). Esta forma específica de Estado es el instrumento jurídico

que va a permitir la mayor permanencia posible de ese equilibrio en una estructura social de una época determinada.

En este contexto, las principales formas de Estado son la federal y la central o unitaria, y como formas de gobierno se distingue a la monarquía, la aristocracia, la democracia y la república. Para efectos de esta investigación, en lo que respecta a las formas de gobierno únicamente se realiza el análisis de la democracia y la república.

En lo que concierne a las formas de Estado se aborda la clasificación de Estados simples y compuestos, el Estado unitario y las similitudes y diferencias entre una Federación y una Confederación, así como una breve argumentación por la que se considera a la estructura federal como una forma de Estado, como una especie de preámbulo al análisis más preciso que es materia del siguiente capítulo.

## **2.4. La Democracia**

Para Norberto Bobbio (2005:441) la teoría contemporánea de la democracia conjuga tres grandes tradiciones del pensamiento político. En primer lugar, la teoría aristotélica que diferencia a la democracia de la monarquía y la aristocracia como el gobierno del pueblo, o de manera más específica de aquellos que gozan de los derechos de ciudadanía. En segundo lugar de la teoría medieval, de la que se rescata la noción de soberanía popular según la cual el poder supremo deriva del pueblo, y en tercer lugar de la tradición republicana moderna durante el surgimiento del Estado moderno, en este aspecto es importante recordar a Maquiavelo, quién en su obra el príncipe afirma: “todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres, son Estados y son o repúblicas o principados”, en donde la república se opone a la monarquía.

La democracia tiene su fundamento en una serie de reglas fundamentales que tiene por objeto determinar quién está autorizado para tomar las decisiones de la colectividad y bajo qué procedimientos. Para asegurar su propia existencia todo grupo social tiene la necesidad de tomar decisiones obligatorias; una democracia moderna efectiva tiene como base el Estado Constitucional de Derecho, ya que es a través de un ordenamiento jurídico como se hace efectivo que una decisión tomada por un

conjunto de individuos (asamblea representativa) sea considerada como obligatoria para toda la sociedad. En este sentido, Tena Ramírez (1992:90) afirma que “la democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos”. En este contexto, la democracia enfatiza el cómo se debe llegar a una decisión política, de manera independiente a lo que se debe decidir, por lo que la democracia no está vinculada o determinada por una cierta ideología.

Sin detrimento de lo anterior, la tradición democrática liberal como teoría política dominante establece un abanico de *reglas del juego* las cuales, con base en las ideas expresadas por Bobbio (2005:450), pueden ser sintetizadas de la siguiente manera:

- a) El máximo órgano político a cargo de la función legislativa debe estar compuesto por miembros elegidos directa o indirectamente, con elecciones de primer o de segundo grado, por el pueblo.
- b) Deben existir instituciones encargadas de la administración cuyos dirigentes deben ser también electos.
- c) Deben ser considerados electores todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinción de raza, religión, ingresos o sexo.
- d) El voto debe ser igual para todos los ciudadanos.
- e) Los electores deben ser libres de votar según su propia opinión o convicción.
- f) Los electores deben estar en condiciones de tener alternativas reales de decisión.
- g) Para la elección de los representantes vale el principio de mayoría numérica.
- h) Ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, de manera particular el derecho de convertirse, en igualdad de condiciones, en mayoría.

La democracia moderna desde la perspectiva del liberalismo es considerada como una forma de organización social en la que los individuos se obedecen a sí mismos,

conservando su libertad al unirse a los demás, en otras palabras, se concilia la libertad individual con la coacción social (Tena Ramírez, 1992:89). En un gobierno democrático el *principio de autodominación* (Tena Ramírez, 1992:89) lleva implícito el compromiso previo de los ciudadanos para someterse a la voluntad de la mayoría, siempre y cuando todas las opiniones sean escuchadas por igual, de esta manera, los actos democráticos dejan a salvo la libertad individual.

## **2.5. La República**

Como primera noción la república se opone al régimen monárquico, pues en ella la jefatura del Estado es de renovación periódica, elegida por el pueblo directa o indirectamente, a través de asambleas primarias o representativas, negando la existencia de derechos hereditarios para acceder al poder. Aquí la *res publica* o cosa pública destaca por los conceptos de comunidad, del pueblo y del bien común; para Cicerón los elementos distintivos de una república son el interés común y el consenso de la comunidad para la creación de una ley común producto de la justicia colectiva, en consecuencia el término república es utilizado en oposición a los gobiernos injustos (Matteucci, 2005:1391).

Por su parte Jean Bodin utiliza el término para diferenciar a un régimen fundamentado en el derecho de otros con base en la violencia o la anarquía. Para Kant como para Cicerón, un Estado republicano representa ante todo un ordenamiento jurídico que protege los derechos de los ciudadanos (Matteucci, 2005:1391).

Estas primeras nociones de Estado de Derecho se fortalecen en el pensamiento político moderno derivado de las ideas de Maquiavelo y Montesquieu, donde la triada formada por monarquía, aristocracia y democracia, es sustituida por la de república, monarquía y despotismo, al pasar de un criterio cuantitativo a uno cualitativo. La república pasa a representar un territorio poco extenso en el que existía una relativa igualdad y leyes producto de la voluntad popular, así como la virtud de colocar el interés del Estado antes de cualquier interés particular, situación que no sucede en la monarquía y es prácticamente inexistente en el despotismo. En este contexto, la

república es vinculada con la democracia, particularmente con la democracia directa, inspiración de Rousseau en su obra *El contrato social* (Matteucci, 2005:1392).

A partir de la revolución norteamericana y la creación de una Federación mediante el uso de una democracia representativa, la república adquiere el significado de una democracia liberal que pueda ocupar un territorio amplio, a la vez que ofrece mecanismos para solucionar las tensiones o conflictos que conduzcan a la anarquía o la demagogia.

No obstante, en las dos primeras grandes repúblicas, la norteamericana (1776) y la francesa (1792), se encuentran diferencias respecto del modo concreto de organización del poder. La república francesa fue construida con base en el concepto de soberanía, mientras que los Estados Unidos de América instauran una república federal plural y dividida con base en una Constitución producto de la voluntad concurrente de los Estados (Senado) y de la nación (cámara de Diputados). Así, la república norteamericana establece un régimen presidencialista donde el jefe de Estado y el jefe de gobierno se concentran en una sola persona, en contraste con Europa donde se establecen los regímenes parlamentarios con jefes de Estado bastante debilitados, con la función de representar la unidad nacional y ser una especie de mediadores entre los órganos del Estado, coexistiendo con los jefes de Gobierno (Matteucci, 2005:1393).

Por último, para Tena Ramírez (1992:88) la república, en la actualidad, se opone al régimen totalitario al otorgar la doble posibilidad de seleccionar al más apto para dirigir al gobierno y que en dicho acto intervenga la voluntad popular, reiterando su vínculo estrecho con la democracia.

## **2.6. Estados Simples y Compuestos**

En cuanto a la clasificación de los tipos de Estado, de manera general se puede distinguir a los Estados en simples o compuestos en referencia a su estructura y conformación territorial.

Para Fix-Zamudio y Valencia (2007:248) los Estados simples corresponden a la época en que nace el Estado moderno, por lo que solo se encargaban de las tareas políticas elementales como el gobierno, la hacienda, la guerra y las relaciones internacionales.

Por otra parte los Estados compuestos van a hacer referencia a la unión de dos o más Estados, ejemplo de este tipo de Estados son la Unión Personal, la Unión Real, la Confederación, el Estado Federal y el Estado Regional (Fix-Zamudio y Valencia, 2007:249).

### **A. El Estado Unitario**

En un sentido moderno se identifica al Estado Unitario que se caracteriza por su unidad política y constitucional. En este tipo de Estados existe una centralización política por lo que adquiere un carácter homogéneo e indivisible; es decir, sus comarcas, regiones, provincias o departamentos, no poseen un gobierno propio y por tanto carecen de autonomía (Tena Ramírez, 1992:112).

Al existir un solo gobierno que concentra todas las decisiones políticas existe una sola voluntad política, la cual planea y ejecuta sus acciones desde el centro pasando por los escalones locales y provinciales, hasta llegar a los pueblos más apartados (Fix-Zamudio y Valencia, 2007:252).

A pesar de que se trata de dos concepciones opuestas, las federaciones tienen en común con los Estados unitarios la unidad del ordenamiento jurídico y político, la simetría institucional y la prevalencia jurídica y política de las instituciones federales. Tanto las federaciones como los Estados unitarios con Constitución escrita quedan vinculadas a esta norma suprema que garantiza la unidad del ordenamiento político y jurídico, así como el procedimiento de reforma constitucional.

### **B. El Estado Federal y la Confederación**

No obstante que la doctrina clásica considera a las confederaciones como formas de Estado, desde un punto de vista jurídico no deben ser consideradas como tal.

Las confederaciones son *asociaciones* de Estados porque en ellas subsisten los órdenes jurídicos de sus miembros, es decir el Estado miembro sigue existiendo y conservando su naturaleza.

En una Confederación sus miembros conservan el estatus de *Estados soberanos*, por lo tanto un mismo Estado tendría dos formas de Estado, la propia más la que le confiere ser miembro de una Confederación. En otras palabras, al considerar a la Confederación como forma de Estado se está afirmando indirectamente que una Confederación es un solo y único Estado, lo cual no es posible.

A continuación solo se establecen las diferencias sustanciales entre un Estado Federal y una Confederación, toda vez que el análisis de fondo sobre la naturaleza Estado Federal corresponde al capítulo tercero de la presente investigación.

Se puede decir que, tanto la federación como la Confederación hacen alusión a la unión de dos o más Estados, lo que los diferencia es *la forma y las consecuencias que resultan de dicha unión*.

La Confederación tiene como base un tratado internacional mientras que el Estado Federal tiene como supuesto una Constitución en el sentido jurídico-político de la palabra, por lo tanto, la Confederación es una entidad jurídico-internacional mientras que el Estado Federal es una entidad jurídico-política (García-Pelayo, 1999:241). En este sentido, los estados miembros de una Confederación siguen siendo sujetos de derecho internacional, por otro lado en el Estado Federal sólo la federación en su conjunto es sujeto de derecho internacional.

En la federación se constituye una unidad política diferente y superior respecto de quienes la componen, el nuevo y único Estado tiene su fundamento en una Constitución con un territorio federal, un orden jurídico y una ciudadanía única; situación que no sucede en la Confederación porque no se forma un nuevo Estado, ya que cada miembro conserva el status que tenía antes de pasar a formar parte de la Confederación.

En consecuencia, en una federación las decisiones de los órganos de poder público obligan directamente a sus habitantes. En cambio, la Confederación carece de un

poder directo de manera que sus decisiones tienen que transformarse en leyes dentro de los Estados miembros para ser vinculatorias.

Respecto de las relaciones de subordinación o supra ordinación entre los miembros de una Confederación es claro que no hay subordinación alguna por parte de los Estados-miembro más allá de lo establecido en el Tratado Internacional que determina su origen, porque como ya se dijo, los miembros mantienen su estatus anterior con un orden jurídico, gobierno, población y territorio propios.

Sin embargo, es importante despejar cualquier suposición respecto a las federaciones. En los Estados federales tampoco existe ninguna subordinación constitucional entre el gobierno federal y los gobiernos locales en razón que la Constitución es la única que decide sobre la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, además cada nivel de gobierno es elegido por sus ciudadanos sobre los cuales tiene autoridad para actuar directamente en el ejercicio de sus competencias legislativas, ejecutivas y tributarias.

Respecto a la multiplicidad de sistemas políticos que existen en la actualidad, en contraposición a los sistemas políticos unitarios donde existe una sola autoridad central, Ronald Watts agrupa como *sistemas políticos federales* aquellos donde hay dos o más niveles de gobierno, de modo que existe un gobierno compartido y gobiernos locales.

Considero importante al menos hacer referencia a esta clasificación como muestra del empuje internacional sobre las distintas soluciones que se han gestado en base a una misma idea, la descentralización política a través de dos o más niveles de gobierno que permita la unión y la cooperación de estas unidades políticas o centros de decisión para alcanzar fines compartidos. Esta clasificación no la consideramos dentro de las Formas de Estado, sino como el propio Watts (2006:97-99) los denomina, este es un cuadro comparativo de los *sistemas políticos federales*.



<b>Uniones</b>	Las unidades Constituyentes preservan su respectiva integridad de forma primaria o exclusiva a través de los órganos de gobierno general más que a través de estructuras de gobierno dual. Nueva Zelanda y Líbano son ejemplos de esta forma de organización.
<b>Uniones Descentralizadas Constitucionalmente</b>	Son básicamente una forma unitaria, ya que, en última instancia, la autoridad descansa en el gobierno central, salvo por la incorporación de unidades subnacionales de gobierno con algún tipo de autonomía funcional protegida constitucionalmente. Ejemplos: Italia, Japón, Holanda, Portugal y Reino Unido.
<b>Federaciones</b>	Combinan fuertes unidades Constituyentes y un gobierno central igualmente fuerte. Cada uno en posesión de poderes delegados por la ciudadanía a través de la Constitución. Tienen la facultad de vincularse directamente con los ciudadanos a través de sus facultades legislativas, ejecutivas e impositivas.
<b>Confederaciones</b>	Es la unión de distintas organizaciones políticas preexistentes para dotarse de un gobierno común para determinados fines (económicos, de seguridad o relaciones internacionales), pero el gobierno común, compuesto por delegados, depende de los gobiernos de las unidades Constituyentes. Por lo que se erige sobre una base fiscal y electoral indirecta.

<b>Estados Libres Asociados</b>	Derivan de acuerdos políticos, donde una entidad mayor se vincula a una o varias más pequeñas, estas retienen una autonomía considerable, pero no tienen gran participación en el gobierno de la unidad política mayor. Se disuelven mediante acuerdo mutuo. Ejemplos: Puerto Rico, Islas Feroe y Groenlandia.
<b>Estados Asociados</b>	Similares a los Estados libres asociados, salvo que se pueden disolver por voluntad de una de las partes. Ejemplos: Islas Cook, Liechtenstein, Mónaco, San Marino y las Antillas Holandesas.
<b>Condominios</b>	Son unidades políticas que funcionan bajo la regulación de dos o más Estados, donde sus ciudadanos gozan de un sustancial autogobierno interno. Ejemplo: Andorra funcionó bajo el gobierno conjunto de España y Francia entre 1278 y 1993.
<b>Ligas</b>	Uniones entre organizaciones políticas independientes para el cumplimiento de fines en específico. Operan a través de una organización administrativa común más que a través de un gobierno. Sus miembros pueden retirarse unilateralmente. Ejemplos: La Liga Árabe y la Organización del Tratado del Atlántico Norte.
<b>Unión Funcional De Autoridades</b>	Son agencias establecidas por dos o más organizaciones políticas para ejecutar comúnmente una o varias actuaciones. Ejemplos: la Organización Internacional del Trabajo y la Agencia Internacional de Energía Atómica.
<b>Híbridos</b>	Son aquellos sistemas políticos que combinan características de diferentes modelos.

## **2.7. Lo Federal como Forma de Estado**

Establezco que lo federal debe ser considerado como forma de Estado porque los elementos constitutivos del Estado adquieren una estructura especial y distinta a su situación anterior.

Respecto al territorio, la forma federal modifica la estructura del Estado porque la federación va a tener un territorio único pero que va a ser el resultado de la suma de los territorios de las entidades federativas que la integran.

En el ámbito poblacional, un mismo individuo va a tener relaciones diferenciadas de derecho con los órganos públicos de los diversos niveles de gobierno, así como culturales por el hecho que una persona puede ser al mismo tiempo mexicano, mexiquense y toluqueño, por poner un ejemplo aplicable al caso mexicano.

El gobierno también va a ser objeto de afectación, en el caso mexicano se tienen cuatro ámbitos de gobierno: el gobierno federal, los gobiernos estatales, los gobiernos municipales y el que corresponde a la Ciudad de México, en proceso de otorgarse su propia Constitución; cada uno de ellos con su naturaleza, deberes y fines específicos, derivado del sistema de distribución de competencias establecido a nivel constitucional.

En el Estado Federal va a existir un único orden jurídico, cuyo ámbito de validez se deposita en la Constitución federal como expresión jurídica de las decisiones políticas fundamentales incluida el establecimiento de la estructura federal.

A su vez van a existir una simultaneidad de sistemas normativos derivados de los órganos de poder público legitimados como consecuencia de la descentralización política, estableciendo la coexistencia de varios centros políticos de toma de decisiones tales como las Legislaturas locales de las entidades federativas.

En este contexto, se debe entender por sistema normativo el conjunto de reglas de conducta establecidas o puestas por los órganos del poder público para la realización de valores jurídicos (García Máynez, 2004:269).

Por lo tanto, lo federal no solo afecta la estructura territorial de un Estado, sino que influye en los demás elementos constitutivos del Estado. Pero no solo eso, se puede decir que la forma federal influye también en la cultura y en el sentido de pertenencia de un individuo a un grupo social, permitiendo una especie de equilibrio para una mejor convivencia en la estructura sociopolítica de un Estado.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **TEORÍA DEL ESTADO FEDERAL**

En este capítulo se realiza un análisis de la naturaleza jurídica y política del Estado Federal. En la parte jurídica se señalan sus características y principios; en la correspondiente a la naturaleza política se identifican los vínculos del Estado Federal con el nacionalismo, la democracia y la república. De manera adicional, para evitar problemas conceptuales es necesario delimitar el sentido de los términos de Estado Federal, Federación, gobierno federal, entidad federativa y federalismo con antelación al estudio jurídico y político objeto del presente capítulo.

Para efectos de esta investigación los términos de Estado Federal y Federación se utilizan de manera indistinta para hacer referencia a la totalidad del Estado en su conjunto como una unidad completa. Es importante señalar que al término Federación se le otorga una doble significación, por un lado en referencia al Estado en su conjunto (Estado Federal), y por otro únicamente como uno de los niveles o ámbitos de gobierno que existen dentro de los Estados federales. Para evitar esta dualidad se hace uso del término de gobierno federal, el cual es más específico y claro para hacer referencia a la segunda noción como ámbito federal de gobierno.

Para identificar y señalar a las partes que integran al Estado Federal se utiliza el término de entidad federativa, prefiriendo este término sobre el de Estados para evitar su confusión con el de Estado en dos sentidos, como “la sociedad territorial y jurídicamente organizada, con poder soberano, que persigue el bienestar general” (Cárdenas, 2012:19), o como sujeto de Derecho Internacional, nociones que son propias y exclusivas del Estado Federal o Federación como unidad total.

Por último, el federalismo es un término de naturaleza jurídica y política que hace referencia a la forma en que se estructura u organiza el poder político del Estado, el cual se institucionaliza mediante un orden jurídico en el que coexisten varias unidades políticas por la implementación a nivel constitucional de dos o más órdenes de gobierno que generan una distribución territorial y de funciones del poder estatal.

### 3.1. Naturaleza Jurídica del Estado Federal

Como primera noción, una Federación es el resultado de un pacto de unión entre las partes que forman el Estado Federal. En un sentido etimológico la palabra Federación implica una alianza o unión, ya que proviene del vocablo latino *foedus* o *foederare* cuyo significado es unir, ligar o componer, por lo tanto el término federar implica la elaboración de un pacto.

Es resultado de una unión permanente basada en el libre convenio al servicio del fin común de la autoconservación de todos sus miembros. Mediante la celebración del nuevo pacto constitucional se cambia el estatus político anterior que guardaban las partes (Schmitt, 2009:348), en consecuencia surge un nuevo estatus total que abarca el de cada uno de los Estados-miembros.<sup>6</sup>

Con la celebración de este pacto se crea una “nueva unidad, política, jurídica, poblacional y territorialmente distinta a las partes que la integran” (Covián, 2004:366). Es decir, se conforma un nuevo Estado con características propias y diferentes al estatus anterior que guardaban las partes que ahora lo integran; adquiere una nueva forma que impacta a todos los elementos constitutivos del Estado.

Las constituciones de los modernos Estados democráticos de derecho adoptan el principio democrático del poder Constituyente del pueblo al señalar implícita o explícitamente que la soberanía reside única y exclusivamente en el pueblo. Este principio implica por necesidad conceptual que, una Constitución surge como un acto consiente de un pueblo políticamente capacitado. Por lo tanto, esta unidad llamada pueblo, debe ser previa y tener conciencia de su propia existencia política para ser considerada como una unidad política y ser sujeto de un Poder Constituyente, ya que de otra forma no podría existir un auténtico pacto constitucional.

---

<sup>6</sup> En palabras de Schmitt (2009:86) este pacto de *estatus* funda una “relación permanente de vida que abarca a la persona en su existencia, e introduce una ordenación de conjunto que no consiste en diversas relaciones sólo mensurables, ni puede ser suprimido por libre rescisión o revocación”.

Sin contravenir con lo anterior, el Poder Constituyente no está limitado a conformarse de manera exclusiva por un solo pueblo o una sola unidad política, por el contrario “un auténtico pacto constitucional es, normalmente un pacto federal...porque para que haya una autentica convención constitucional han de existir varias unidades políticas” (Schmitt, 2009:82). En sentido estricto, cuando una sola unidad política conforma el primer Constituyente en realidad no está pactando nada, únicamente se está dando su propia Constitución. En consecuencia un auténtico pacto federal presupone la existencia de varias unidades políticas independientes, cuyos legítimos representantes convergen generalmente en una Asamblea Constituyente con la única finalidad de elaborar y expedir una Constitución federal de base democrática.

Esta Constitución Política debe contener el pacto federal que realizan las unidades políticas o pueblos que conforman el primer Constituyente de manera legítima. El fundamento de validez de dicho pacto, en un sentido jurídico, se encuentra en la voluntad política de los entes federados y la existencia de la Federación dependerá de esa voluntad. Por ello, es posible afirmar que una Constitución de un Estado Federal tiene una naturaleza político-jurídica, ya que es la expresión normativa de una decisión política fundamental consistente en la voluntad política de las partes para unirse y formar una Federación.

Como cualquier Constitución, desde el punto de vista jurídico, representa la norma fundante del orden jurídico y la regla de competencia que contiene y regula las relaciones de poder entre los órganos de poder público que componen al nuevo Estado.

### **3.2. Características de una Federación**

Con fundamento en lo señalado en el punto anterior, la principal característica de una Federación es comprender a todos sus miembros en su existencia total con el objetivo de formar una sola asociación política permanente. Ésta es la diferencia más importante entre las federaciones y las confederaciones, donde los Estados tienen el derecho de desligarse de la unión mediante la renuncia a un tratado internacional.

Por su parte, el Estado Federal encuentra su fundamento político y jurídico en un ordenamiento constitucional común erigiéndose como ley suprema, pactado por un poder Constituyente único a través del cual se justifica que el derecho emanado de los órganos de la Federación sea un derecho inmediatamente aplicable a toda la población y en todos los territorios de las unidades federadas. A la par, van a existir varios sistemas normativos producto de la diversidad de centros de decisión política, conformados por las reglas de conducta establecidas legítimamente por los órganos del poder público locales para la realización de determinados valores jurídicos (García Máynez, 2004:269) con base en el sistema de distribución de competencias establecido y reconocido por la Constitución Federal.

En este sentido, las Legislaturas locales se convierten en un segundo nivel de creación de normas jurídicas para cumplir con las facultades y atribuciones que le son propias a las entidades federativas y que le dan razón de ser, con plena validez y obligatoriedad en su territorio y con reconocimiento pleno por parte de los demás miembros de la Federación. Mediante las Constituciones locales se reconoce y protege la naturaleza política de las entidades federativas y su capacidad para conformar su propio sistema normativo.

Los sistemas normativos creados por las Constituciones locales deben respetar las reglas para la construcción escalonada del orden jurídico mediante la subordinación a la Constitución Federal; sin embargo, es importante mencionar que estos sistemas normativos se encuentran en una situación de igualdad entre ellos.

En un sentido formal, tampoco existe una relación de supra o subordinación entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal<sup>7</sup>. Lo que existe es una distribución

---

<sup>7</sup>En apoyo a lo establecido en este punto, transcribo las ideas de José Ferrando Badía en su obra El Estado unitario, el federal y el Estado regional, Madrid, 1978, p101. Citado por Ignacio Burgoa en su obra Derecho Constitucional Mexicano, 18ª Edición, Porrúa, México, 2005, p. 414.

1. El Estado Federal o Estado miembro posee un ordenamiento constitucional propio, libremente establecido por el poder Constituyente federado, y revisable por él sin más límite que el respeto a la Constitución federal.



de funciones derivada de la Constitución, que como regla de competencia determina el ámbito de validez de cada sistema normativo; el orden constitucional se encarga de establecer las funciones propias de cada orden constitucional de gobierno, su coordinación o concurrencia con los demás órdenes de gobierno y los órganos encargados de las otras funciones del Estado, como la jurisdiccional o la legislativa.

Como se ha establecido, el pacto federal y la distribución de competencias son parte esencial del contenido irreductible de la Constitución en un Estado Federal. Ésta debe contener las funciones legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales que les corresponden a todos los ámbitos o niveles de gobierno considerados por el poder Constituyente, al tiempo que definen áreas exclusivas para cada orden constitucional de gobierno, que legitimen su existencia o razón de ser al interior de la Federación. Así, el Estado Federal garantiza la conservación de la naturaleza política de las entidades federativas para asegurar la existencia y permanencia del nuevo ser político.

La consecuencia más importante de este nuevo andamiaje político-jurídico es que los miembros federados determinan su propia existencia política, así como sus órganos de poder público mediante una Constitución política local. Los únicos límites son, en primer lugar no entrar en contradicción con la Constitución Federal como expresión de la voluntad de todo el Estado, y en segundo lugar respetar los principios de construcción normativa de un orden jurídico, reconociendo y respetando la

- 
2. El ordenamiento constitucional del Estado-miembro constituye un sistema estatal completo, regulando todos los órganos por los que se manifiesta habitualmente el poder del Estado.
  3. El Estado-miembro o federado está regido por verdaderos gobernantes, no por funcionarios sujetos a control. Las autoridades federadas actúan con plena competencia dentro de los límites que la Constitución federal establece. Los órganos del Estado Federado son absolutamente autónomos dentro de su órbita jurídica. Si en el ejercicio de sus atribuciones estuvieran sometidos a la intervención, dirección o control de los órganos federales no Constituyentes, entonces ya no nos encontraríamos ante un verdadero Estado Federado.
  4. El ordenamiento político del Estado Federado es de tipo rígido. Así como el Estado Unitario puede alterar libremente el grado de descentralización local, las competencias del Estado Federado no pueden ser reducidas o suprimidas sin su propio consentimiento o participación.

Constitución Federal como norma fundante y principio de validez de dicho orden normativo.

De esta manera, a la división horizontal del poder (división clásica de funciones legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales), se agrega una división vertical del mismo, dando origen a dos o más ámbitos u órdenes de gobierno. Esta es la razón principal por la que una Federación es en esencia una herramienta para la distribución y ejercicio del poder estatal, con base en el reconocimiento político y jurídico de varios centros de poder, institucionalizados como órganos de poder público, capaces de tomar decisiones generales dentro de su ámbito competencial y territorial, señalado en el pacto federal.

La forma de Estado Federal también favorece el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas republicanos y democráticos, al permitir la coexistencia armónica de los ideales del gobierno representativo y del gobierno popular como producto de la división horizontal y vertical del poder. Esta doble distribución del poder permite que los ciudadanos cuenten con representantes populares y legítimos en todos los niveles de gobierno para conformar los órganos encargados de las funciones ejecutiva y legislativa respectivamente. En consecuencia, van a existir una serie de relaciones ciudadano-gobierno y gobierno-ciudadano en diferentes niveles y grados de especialización en función de las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas, las cuales son determinantes para construir el sistema de competencias establecido en un ordenamiento jurídico concreto.

En adición a lo anterior, no sólo los ciudadanos se van a relacionar con una multiplicidad de órganos del poder público, también es necesario que éstos órganos se relacionen entre sí, de manera particular en los métodos de participación para la formación de la voluntad federal.

En un Estado Democrático de Derecho, las pretensiones políticas de los factores reales de poder son plasmadas e institucionalizadas a través de la creación o modificación de normas jurídicas, función propia del Poder Legislativo. Por lo tanto, resulta indispensable que las entidades federativas participen en la formación de la voluntad federal, es decir, en el proceso legislativo ordinario y de manera especial en

los procesos de reforma constitucional por sus implicaciones directas, obligatorias y de carácter general a todos los que integran la Federación, tanto ciudadanos como autoridades.

En la mayoría de los Estados Federales esta participación ocurre a través de la figura del Senado, al ser considerada una cámara formada por los representantes de las entidades federativas o Estados-miembro en un plano de igualdad y complemento de la Cámara de Diputados, donde el criterio de representación poblacional es el más importante. No obstante, es importante aclarar que el Senado no es una figura exclusiva de las federaciones ya que también existe en Estados considerados como centralizados.

Lo necesario o esencial es garantizar el derecho irreductible de las entidades federativas de participar de manera directa en los procesos de reforma y reforma constitucional, toda vez que la Federación es producto de una voluntad política que incide en la estructura y distribución del poder político del Estado. En este sentido, para que una reforma constitucional surta efectos debe ser validada por la mayoría de las entidades federativas. Esto implica que una Constitución Federal tenga que ser una Constitución rígida, es decir, debe prever un procedimiento especial para modificar la voluntad política plasmada en el ordenamiento jurídico distinto al utilizado para modificar las leyes ordinarias.

Respecto a las relaciones entre el Gobierno Federal y las Entidades federativas existen figuras que permiten la injerencia federal en los asuntos de los miembros. En primer lugar, existe la llamada garantía federal como la posibilidad de asegurar la subsistencia de las instituciones de las entidades federativas para la preservación de la Unión. En segundo lugar, se cuenta con la vigilancia federal con la finalidad de que las entidades federativas observen el derecho federal y en casos extremos con la intervención federal.

Para resolver de manera institucional los conflictos que puedan surgir por razones de competencia entre las entidades federativas y la Federación, la Constitución Federal debe prever la existencia de un órgano que tenga la atribución suprema de la

interpretación constitucional. Dicha institución puede ser una Corte Suprema como máxima autoridad del poder judicial o un Tribunal Supremo.

Las Cortes y Tribunales constitucionales son importantes en materia federal porque tienen la función de realizar la interpretación imparcial de la Constitución con el fin de dar solución a los conflictos intergubernamentales, así como adaptar la aplicación de del texto normativo supremo a los cambios de la realidad política y social en caso de que no exista una enmienda constitucional que le dé respuesta.

Como se puede observar, las funciones señaladas en el párrafo anterior son de carácter político por lo que pueden influir en la centralización o descentralización del sistema federal, es en este aspecto donde recae la importancia de los órganos jurisdiccionales supremos. No obstante, la estructura del Estado Federal debe proveer procedimientos e instituciones que faciliten la colaboración intergubernamental para aquellas áreas donde las responsabilidades de gobierno son compartidas o concurrentes, procurando evitar el mayor número de conflictos posibles.

En cuanto al elemento poblacional, los habitantes originarios del Estado Federal van a compartir una ciudadanía única que trae como consecuencia el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales generalizados, invistiéndolos de un cierto estatus como fundamento de igualdad, evitando diferencias o desproporción en sus derechos y obligaciones para todos los miembros del Estado.

Adicionalmente, la ciudadanía federal nuevamente tiene su fundamento en el argumento del único poder Constituyente, el cual puede conformarse por dos o más pueblos, sin embargo, como producto del nuevo pacto constitucional se consolida un solo y único pueblo integrado por los ciudadanos originarios de todas las entidades federativas que forman la Federación. En adición, a los ciudadanos nacionales u originarios del Estado, se les conceden ciertas prerrogativas principalmente de carácter político frente a los ciudadanos de otros Estados. En el caso mexicano, el artículo 35 constitucional contiene dichas prerrogativas, entre las que destacan los derechos a votar y ser votado, poder asociarse para ejercer sus derechos políticos y un ejercicio amplio del derecho de petición.

### **3.3. La Distribución de Competencias como Distribución del Poder Político**

Para hablar de las federaciones, el académico de la Universidad de Oxford Kenneth Clinton Wheare en su obra *Federal Government* hace referencia a lo que denominó el *principio federal*, como “el método de división de poderes mediante el cual el Gobierno general y los Gobierno regionales actúan, cada uno dentro de su esfera, de manera coordinada e independiente” (Tarlton, 1999:23-24) de tal forma que no exista una relación de subordinación entre ambos gobiernos.

La diversidad de problemas a que hace frente un Estado, producto de la complejidad de la realidad social, hace que también existan múltiples soluciones tanto de contenido como de los sujetos más idóneos para resolverlas. En un Estado Federal, al existir una diversidad de núcleos de decisión política que participan democráticamente en el ejercicio del poder se vuelve necesaria la existencia de una estructura jurídica que distribuya y de orden a la actuación de estos órganos de poder público para una adecuada coordinación y solución de las necesidades públicas.

Si un orden jurídico es el medio a través del cual el Estado pretende alcanzar sus fines, el sistema de distribución de competencias debe compartir esa misma naturaleza. En consecuencia, la distribución de competencias no es un fin en sí mismo si no el medio por el cual el Estado coordina y distribuye el poder a sus órganos en un momento determinado para la consecución más adecuada de los fines de la sociedad. El sistema de competencias no implica una división de funciones o una separación de los órganos en su actuar sino una efectiva distribución, como establece Manuel García-Pelayo (Leonel Armenta, 2010:85) “el Estado Federal no es un simple equilibrio entre un poder central y una pluralidad de poderes, sino una síntesis dialéctica entre ambos”. Por su importancia y naturaleza de decisión política fundamental, las bases del sistema de competencias de un país deben estar contenidas necesariamente en su Constitución.

Siempre van existir criterios jurídicos, políticos, sociales y culturales, pero también de optimización y eficiencia que tienen que ser considerados para determinar cómo debe ser la distribución de competencias. En algunos casos se busca que sólo una

autoridad se encargue de atender cierta cuestión, en otros que sean dos o más autoridades las encargadas de realizarla, o tal vez que múltiples autoridades participen pero con funciones específicas. En este sentido, el orden jurídico debe dar cabida a todas las posibilidades de distribución de funciones en atención a la realidad social y al caso específico de las condiciones que presente una sociedad determinada.

Ya sea porque las partes de una Federación deciden unirse para garantizar su seguridad (interior o exterior), para la realización de determinados fines comunes y la facilidad de alcanzarlos en conjunto, o porque ven rebasada su capacidad individual en un momento histórico determinado, el texto constitucional debe procurar un sistema de competencias que garantice el respeto de las decisiones políticas fundamentales que originan y dan razón de ser al pacto federal.

La distribución de competencias determina de manera concreta las relaciones de derecho entre los ciudadanos y los órganos de todos los niveles de gobierno, por lo tanto, es necesario que este sistema derive directamente del texto constitucional aunque sean detalladas a profundidad en leyes secundarias. El rango constitucional de las normas que establecen las fórmulas de distribución de competencias en constituciones formalmente rígidas, como es el caso mexicano, tiene tres consecuencias importantes (Serna, 2003:312):

- a. Las fórmulas de distribución de competencias no pueden ser modificadas por una decisión del legislador ordinario.
- b. Toda transgresión al esquema de distribución de competencias es por definición un problema o conflicto constitucional que consecuentemente debe ser resuelto a través del sistema de justicia constitucional propio de cada Estado.
- c. Estos conflictos, al ser resueltos mediante un sistema de justicia constitucional, traen como consecuencia que la fórmula de distribución de competencias pueda adoptar cambios o modificaciones producto de la interpretación constitucional, derivado principalmente por el uso de palabras genéricas o abiertas a interpretación contenidas en los textos constitucionales, o por los parámetros que adopten los Tribunales Constitucionales o Cortes Supremas para realizar dicha interpretación.

La distribución de competencias pretende dotar de una estructura jurídica al Estado Federal que permita a las partes que lo integran participar en la formación de la voluntad estatal, así como del ejercicio del poder público para que esté en posibilidad de alcanzar sus fines. Por lo tanto, las cuestiones competenciales de una Federación se plantean como problemas de optimización (Zippelius, 1998:358). Cada vez que se resuelven cuestiones de competencia lo que en realidad se está decidiendo es: ¿qué órgano del poder público es el más idóneo para legislar, ejecutar o decidir sobre una materia en específico, en un momento determinado?

Este *principio de competencia*, señalado por Carbonell (2003:382) en referencia al pensamiento de Zagrebelsky, “crea una división de la capacidad normativa en dos órdenes materiales, uno federal y otro local, y establece una distribución de poder sobre una superficie horizontal”. En este sentido, cada orden tiene un campo de acción limitado, no pudiendo regular más que las materias que entran en su radio de acción, al tiempo que excluye al resto de las normas de dicho ámbito de regulación para crear una zona de inmunidad material<sup>8</sup>.

En este sentido, en la organización federal “conviven dos niveles constitucionales distintos, pero articulados” (Serna, 2008:9), un nivel constitucional general y otro local que está subordinado al primero pero con libertad de acción y de expansión.

Cada una de las partes que integran una Federación debe ser dotada de competencias y funciones que le den razón de ser, no se puede negar a los miembros la participación en el ejercicio del poder del Estado, las cuales comprenden competencias legislativas, jurisdiccionales y ejecutivas. De ser así, se les estaría negando su naturaleza política y su calidad como centros de decisión.

Respecto a los recursos financieros, es importante su distribución porque “los recursos van a permitir o limitar a los gobiernos el ejercicio de sus responsabilidades fijadas por la Constitución y porque el poder fiscal es en sí mismo un importante instrumento de regulación e influencia sobre la economía” (Caminal, 2002:148).

---

<sup>8</sup> Cuando una fuente tiene asignada la regulación de una determinada materia, no prevalece sobre las otras, sino que las excluye de tal regulación (Carbonell, 2003:383).

Desde el punto de vista de la economía nacional, las disposiciones económicas deben ser transparentes para que los receptores y contribuyentes de los servicios públicos identifiquen con claridad las conexiones entre los costos y los beneficios, así como abarcables y calculables para los afectados. De igual forma, las autoridades deben corresponder con el mayor grado posible de responsabilidad en la gestión de la distribución de los bienes y cargas públicas (Zippelius, 1998:356).

De manera concreta, la doctrina habla principalmente de competencias legislativas y fiscales, lo importante no es la clasificación que se haga de éstas sino la necesidad de dotar a cada uno de los niveles de gobierno tanto de un marco competencial de acción, así como de los elementos suficientes y necesarios para que dichos gobiernos puedan realizar las funciones que les fueron encomendadas.

En el caso particular de las entidades federativas es importante precisar que incluso con la existencia de una simetría en la distribución competencial, no implica de manera forzosa e inevitable llegar a una igualdad o paridad en las decisiones políticas que tome cada una de estas unidades políticas, en función de la libertad de acción que garantiza la forma federal de Estado a cada uno de sus integrantes, con lo que se favorece la implementación de diferentes soluciones a problemas similares.

El principio de competencia no sólo actúa para distribuir poderes normativos a todos los órdenes de gobierno sino que también lo hace hacia dentro de cada uno de ellos. En otras palabras, faculta a los órganos del poder público para su propia autorregulación en concordancia con el principio de división de poderes.

La existencia de dos o más ámbitos de gobierno hace necesario que se definan constitucionalmente los límites de cada uno de estos y se respete el principio de legalidad, el cual delimita el marco de acción de las autoridades u órganos del Estado a hacer solamente aquello que de manera expresa les es permitido por la ley. Por lo tanto, resulta lógico inferir que los gobiernos federal y locales deben tener delimitado su marco de actuación competencial, tanto en la Constitución Federal como en cada una de las Constituciones locales, y en caso de conflicto prever la existencia de un Tribunal o Corte Suprema que actúe como un árbitro de decisión independiente.



Para que el sistema de distribución de competencias funcione correctamente con independencia de los criterios de distribución, el sistema de justicia constitucional debe funcionar adecuadamente, ya que los órganos jurisdiccionales son los encargados de realizar la interpretación del texto constitucional y resolver los conflictos de competencia que se susciten, con el objetivo de evitar que el gobierno federal invada y reduzca las atribuciones de las entidades federativas a través de interpretaciones constitucionales o viceversa. Los órganos jurisdiccionales supremos tienen la importante labor de proteger y respetar la estructura normativa que determinaron los miembros del Estado Federal, al considerarla la más adecuada para el ejercicio del poder público.

Lo que se busca con una adecuada distribución de competencias es la eficiencia y optimización del Estado. Donde a mejor distribución de competencias mayor eficiencia, y a su vez, a mayor eficiencia mejor implementación y ejecución de políticas públicas, prestación de servicios públicos, atención a la población, y en general mejores condiciones de vida.

En este contexto, la distribución de competencias rebasa la idea de ser solamente una técnica jurídica, porque va a tener consecuencias directas tanto en la estructura del Estado como en la administración pública. Adicionalmente, también va a cumplir una importante tarea de legitimación por parte de las entidades federativas en su participación del ejercicio del poder público (Armenta, 2010:97-98).

### **3.4. La Descentralización**

Como se ha establecido, una Federación requiere garantizar la existencia política de las entidades federativas o Estados-miembro para dar lugar a una multiplicidad de centros de decisión, como consecuencia directa no se puede modificar y mucho menos suprimir su participación en la creación del orden jurídico como expresión normativa de la voluntad estatal. En este sentido, la descentralización política forma parte esencial en la estructura de los Estados Federales, al ser por definición un sistema donde coexisten dos o más órdenes de gobierno.

Por su parte, la descentralización de funciones no condiciona en su esencia la existencia de un Estado Federal. Esta situación debe considerarse como el marco de flexibilidad de actuación que tienen los sistemas federales para organizarse a su interior y no como una debilidad u omisión. Es responsabilidad del sistema federal prever cierta capacidad de actuación para dar respuesta de manera oportuna a las circunstancias que se pudieran presentar. Para Serna de la Garza (2003:325) “los sistemas federales necesitan contar con un margen de elasticidad suficiente para que tanto los poderes centrales como los locales puedan ser legalmente reducidos o ampliados sin excesiva dificultad de procedimiento” y sin afectar la integridad esencial del esquema federal. Este mismo autor señala que un diseño institucional basado en fórmulas complejas que den flexibilidad al sistema supone la existencia de un Estado fuerte y consolidado, con el objetivo de aumentar la eficacia y operatividad del sistema en su conjunto (Serna, 2003:321).

Adicionalmente, se justifica la facultad de atracción de los órganos federales o la ascensión de funciones producto del libre convenio con el orden constitucional de gobierno inmediato superior. En consecuencia, las variaciones en el grado de centralización de funciones derivada de la práctica del federalismo no implica necesariamente que un sistema sea más o menos federal que otro, ya que la distribución de facultades que tienen las entidades federativas y la Federación pueden modificarse por diversos factores sociales o económicos de carácter temporal.

No obstante lo anterior, la descentralización de funciones debe ser considerada consecuencia directa de una efectiva descentralización política, principalmente porque el ejercicio real del poder público que es depositado en las entidades federativas y en los niveles inferiores de gobierno conlleva una descentralización en los ámbitos administrativo, financiero, judicial, de creación del derecho, etcétera.

Como se estableció en el punto anterior, las atribuciones y responsabilidades depositadas en los órganos de poder público local dotan de legitimidad y les dan razón, en este contexto se puede concluir que en un auténtico Estado Federal debe existir una proporcionalidad entre la descentralización política y la descentralización de funciones, donde a mayor descentralización política debe existir mayor

descentralización de funciones y viceversa, de otra manera, lo único existente sería una descentralización política aparente y disfuncional.

### **3.5. El Senado**

La realidad constitucional muestra al Senado como la segunda cámara de la unión federal. De manera general, la doctrina establece que el Senado es la vía institucional de implicación de las entidades federativas en la unión nacional y de participación en la política nacional para la formación de la voluntad de la Federación.

En este sentido, la representación de las partes federadas en el Senado pareciera necesaria para que participen en las instituciones federales, aunado a la relevancia política que la cámara alta guarda una relación directa con su función de cohesión nacional.

A pesar de la supuesta relevancia política por el sentido de unión entre la Federación y los Estados miembros, el Senado no forma parte sustancial o irreducible de la esencia de los Estados Federales, “el sistema bicameral existe tanto en Estados federales como unitarios; actualmente hay más de cincuenta países cuyas estructuras legislativas se componen de dos Cámaras, de ellos dieciocho son Estados federales en tanto que el resto se consideran Estados centralizados” (Armenta, 2010:30)

En el bicameralismo ambas cámaras pueden tener las mismas competencias (bicameralismo perfecto) o como es lo habitual en los Estados Federales, el Senado tiene menos atribuciones (bicameralismo imperfecto) (Brage, 2006: LVIII).

Adicionalmente, el Senado se encuentra en la disyuntiva de ser una institución nacional o representante de las entidades federativas. Difícilmente podrá ser una institución neutral o conciliadora de intereses contrapuestos, o representa los intereses de la Federación, o representa los intereses de las entidades federadas. En este sentido, se pueden distinguir dos modelos (Brage, 2006: LVIII-LIX):

a) *Bundesratsprinzip*. Con representación directa de las entidades federativas en la cámara alta o Senado:

- No hay elección directa, son electos por las legislaturas de cada entidad federativa;
- Cada entidad federativa tiene un número de votos en función de su población.
- Cada delegación o grupo de senadores de una misma entidad vota con apego a las instrucciones recibidas por el gobierno correspondiente.

b) *Senatsprinzip*. Los senadores son electos de manera directa por el pueblo de cada entidad federativa:

- Los senadores son representantes populares, con la diferencia de que no representan a toda la población federal como es el caso de los diputados, sino que representan únicamente a la población de la entidad federativa por la que son elegidos.
- Cada entidad cuenta con la misma representatividad, generalmente dos senadores y cada senador tiene un voto con el mismo valor.
- Los senadores votan con libertad sin estar sujetos a las instrucciones de sus electores o de la entidad federativa a la que representan.

En contraste, la asociación de las nociones de unidad y diversidad es posible gracias a la coexistencia del legislativo federal que expresa la unión federal y de los legislativos federados, expresión de su capacidad de autodeterminación. En consecuencia, la participación de los congresos locales en el proceso legislativo federal ordinario y en el proceso de reforma constitucional es fundamental para la preservación de la Federación y la formación de la voluntad general.

### **3.6. Las Relaciones Jurídicas del Estado Federal**

Manuel García-Pelayo identifica una necesaria convergencia de relaciones de coordinación, supra y subordinación e inordinación, que se complementan y condicionan de manera recíproca para lograr el proceso dialéctico que conjugue la

unidad con la diversidad, la centralización con la descentralización, como característica propia de los Estados Federales. En palabras del constitucionalista español:

Las solas relaciones de coordinación disolverían la unidad del Estado; las de supra y subordinación lo convertirían en un Estado centralizado puro, y no sería posible la coexistencia entre ambos grupos de relaciones más que gracias a la idea de inordinación, la cual, por sí sola, es incapaz de fundar una entidad política (García-Pelayo, 1999:234).

El reparto competencial no puede ser reducido a ser un tema de técnica jurídica ya que materializa la ordenación de la estructura del Estado y de su Administración Pública (Armenta, 2010:97), conjugando criterios políticos, económicos, ideológicos y culturales.

### **3.6.1. Relaciones de Coordinación**

La distribución de competencias para lograr la coordinación de los diferentes órganos de poder público, puede esquematizarse de la siguiente manera:

**A. Competencias Exclusivas.** La capacidad de legislar, ejecutar o ambas suelen pertenecer de manera exclusiva a un solo orden constitucional de gobierno, pero existe la posibilidad de dividirlos de la siguiente manera:

- a. Materias cuya legislación y ejecución pertenecen exclusivamente a la Federación;
- b. Materias cuya legislación y ejecución pertenecen exclusivamente a las entidades federativas;
- c. Materias cuya legislación corresponde a la Federación y la ejecución a las entidades federativas, y
- d. Materias cuya legislación pertenece a los Estados miembros y la ejecución a la Federación.

Para García-Pelayo (1999:236-237) el catálogo de facultades exclusivas de la federación incluye las relativas a:

- a. La política exterior, ya que la Federación es la única con plena personalidad internacional y en consecuencia, la única facultada para declarar y hacer la guerra, hacer uso del *ius legationis* o derecho de enviar embajadores, y la capacidad para concertar tratados internacionales;
- b. El mando, organización y distribución de las fuerzas armadas;
- c. La política comercial exterior;
- d. El sistema monetario y su circulación, así como el de pesos y medidas;
- e. El sistema postal, los correos, telégrafos, la radio y las líneas aéreas;
- f. La legislación sobre la ejecución de la Constitución Federal;
- g. La legislación y gobierno de las colonias y territorios, y
- h. La decisión de conflictos entre las entidades federativas.

Este tipo de competencias concentra las materias que por sus características propias requieren de una regulación homogénea en todo el territorio estatal para la preservación y consecución de los fines de la Federación. Con los avances científicos y tecnológicos, este tipo de facultades también ha sido objeto de actualizaciones al considerar la energía nuclear, o las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, con la cuestión satelital y el espectro radioeléctrico para ofrecer los servicios de internet, telefonía móvil, televisión y radiodifusión, por mencionar algunos ejemplos.

**B. Competencias Concurrentes.** En referencia a aquellas que pueden ser reguladas tanto por la Federación como por las entidades federativas, pero sólo son ejercidas por un nivel de gobierno (generalmente las entidades federativas) mientras el otro no decida ejercerlas (por lo general la Federación) (Serna, 2008:15). Se observan las siguientes posibilidades:

- a. Las entidades federativas solo pueden legislar en caso que la Federación no haga uso de sus competencias.

- b. Materias legisladas en principio por las entidades federativas pero sobre las que puede legislar la Federación cuando se considere necesaria una regulación unitaria.

Este tipo de competencias puede tener su fuente en una fórmula constitucional expresa (Alemania) o ser producto de una jurisprudencia constitucional (Estados Unidos); además, su número puede ser preciso, expreso y determinado (Alemania), o puede ser indeterminado pero sujeto a la decisión del Congreso Federal y controlable mediante la actuación de una Corte o Tribunal Supremo (Estados Unidos) (Serna, 2008:16).

**C. Competencias Compartidas.** Parten del supuesto que “la Federación establece las bases o principios para la ordenación de un ámbito material y a las entidades federativas les corresponde el desarrollo o normación completa” (Serna, 2008:18). Para García-Pelayo (1999:235) este tipo de competencias son aplicadas en materias cuya legislación básica pertenece a la Federación y la legislación detallada o reglamentaria corresponde a las entidades federativas. En nuestro país, se utiliza el término concurrente cuando una misma materia es compartida por distintos niveles de gobierno con base en reglas establecidas por una ley federal (Serna, 2008:16).

Por su parte, el jurista mexicano Jorge Carpizo distingue entre facultades coincidentes en sentido amplio, facultades coincidentes en sentido estricto y facultades coexistentes.

En las facultades coincidentes en sentido amplio la federación y las entidades federativas pueden ejercer una materia por disposición constitucional pero “no se faculta a ninguna de las dos para expedir las bases o cierto criterio de división” (Serna, 2008:17). La coincidencia en estricto sentido se da cuando la Federación y las entidades federativas tienen la “atribución de fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad” (Serna, 2008:17). Por último, en las facultades coexistentes la Federación y las entidades federativas legislan “segmentos distintos de una misma materia” (Serna, 2008:17).

**D. Competencias Expresas o Explícitas.** Son aquellas que el texto constitucional confiere a un orden constitucional de gobierno, generalmente el federal, de modo concreto, específico y preciso. En cuanto a este tipo de competencias, Leonel Armenta (2010:103) señala que en términos generales:

La regla adoptada es que el poder federal es un gobierno de facultades expresas, cuyo ejercicio sólo se limita a las materias señaladas en la Constitución, en tanto que las entidades federadas ejercen las facultades reservadas que conservan y que no fueron transferidas al gobierno central, sin que ninguna jurisdicción invada a la otra.

**E. Competencias Implícitas.** Para Ulises Schmill (Carbonell, 2003:385) éstas facultades “son las que el Poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas”. Su principal característica es que no pueden funcionar de manera autónoma y guardan relación directa con las competencias explícitas.

En este mismo sentido, Tena Ramírez (Armenta, 2010:104) señala que para el ejercicio de facultades implícitas deben reunirse los siguientes tres requisitos: “la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercitarse; la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de una facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda, y el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella se necesite”.

Por parte, el Tribunal Constitucional Alemán ha reconocido tres tipos de facultades implícitas (Carbonell, 2003:385-386):

- a. Las que derivan de una conexión material con otra competencia, se actualiza cuando una materia expresamente conferida a la Federación no puede ser regulada sin normar otra materia no expresamente atribuida.
- b. Las que son anexas a competencias federales expresas, al no ser razonable escindir las.



- c. Las que derivan de la naturaleza del propio ámbito material para ser regulados por la Federación, por constituir asuntos privativos suyos.

**F. Competencias Residuales.** Es el término utilizado para comprender el conjunto de materias que le corresponden a un orden constitucional de gobierno cuando el texto constitucional no le otorga competencias expresas o explícitas, generalmente concedidas a las entidades federativas, ya que los Estados Federales (Estados Unidos, Suiza y Alemania) parten del supuesto que los poderes centrales no pueden adjudicarse ninguna atribución que no esté contemplada por la Constitución, “que es la única que otorga facultades y habilita a dichos poderes para actuar en la vida constitucional” (Armenta,2010:88).

### **3.6.2. Relaciones de Supra y Subordinación**

Sobre las relaciones de coordinación operan otras que posicionan a la Federación como representante del Estado Federal en su conjunto y por lo tanto, en una relación de supremacía respecto de las entidades federativas. Se distinguen las siguientes (García-Pelayo, 1999:237-239).

- a. El Derecho Constitucional de los Estados opera bajo las condiciones establecidas por la Constitución Federal por lo que limita la capacidad Constituyente de las entidades federativas en un sentido negativo al no permitir entrar en contradicción con la Constitución general, así como en un sentido positivo al imponer a los miembros formas concretas de su existencia política como las formas republicana y democrática, o la determinación de los órganos y métodos para ejercer la función legislativa.
- b. Las normas jurídicas establecidas por las entidades federativas pierden validez si están en contradicción con las normas jurídicas establecidas por los órganos federales en su calidad de representantes del Estado Federal.
- c. Los Estados Federales tienen un Tribunal o Corte Suprema encargado de resolver los conflictos que surjan entre las entidades federativas, entre éstas y la Federación, por las controversias surgidas por la aplicación del derecho federal, o las querellas que surjan por parte de las entidades federativas.

- d. La figura de *ejecución federal*, referente a la acción coactiva e incluso armada de la Federación sobre las entidades federativas para obligarlos al cumplimiento de la Constitución y de las leyes federales. Así, la Federación es competente para intervenir en insurrecciones y la restauración del orden público.
- e. Las figuras de inspección y vigilancia federal sobre las funciones, especialmente las de administración, realizadas por los gobiernos de las entidades federativas. En casos extremos, Leonel Armenta (2010:142) señala que la federación puede hacer uso de la *intervención* federal definiéndola como “todo acto que realice el poder central, con el objeto de auxiliar y apoyar las instituciones jurídicas y políticas de las entidades federativas, en virtud de un deber de protección contraído por el compromiso de preservación de la Unión federal”.

### **3.6.3. Relaciones de Inordinación**

El Estado Federal sobrepasa la idea de ser un simple equilibrio entre un poder central y una multiplicidad de poderes, es una síntesis dialéctica entre ambos (García-Pelayo, 1999:239). La expresión jurídica de esta síntesis son las relaciones donde las entidades federativas participan en la toma de decisiones del Estado, es decir en la formación de la voluntad federal y en el proceso de reforma de la Constitución Federal.

La participación de los Estados miembros en la reforma constitucional hace que los Estados se integren en el orden constitucional conjunto, interviniendo en la actividad suprema de la vida constitucional. Tal participación tiene lugar por alguno o por ambos de estos procedimientos: o por el derecho de iniciativa de la Cámara federal (Senado), o por la ratificación de las reformas propuestas sea por la Cámara, sea por el pueblo de los Estados, sea por órganos de éstos (García-Pelayo, 1999:240).

### **3.7. Solución de Conflictos entre el Derecho Federal y el Derecho Local**

Los sistemas federales también tienen que resolver un problema de carácter técnico, para determinar ¿qué relación existe entre el derecho federal y el derecho

local?, o ¿qué sucede cuando una norma del orden federal se enfrenta a una norma del orden local? (Serna, 2008:22)

Para dar solución a estos conflictos es necesario diferenciar dos principios y sus supuestos de aplicación correspondientes. Estos principios son los de competencia y de prevalencia.

Para explicar el principio de competencia hay que entender que existe una relación de jerarquía entre la Constitución Federal por un lado, y el derecho federal y local por el otro. Donde el derecho federal y local se encuentra en una relación de subordinación al texto constitucional sin poder contradecirlo. Así, en materias exclusivas por los órganos centrales o los locales, cada nivel de gobierno se encuentra en un pie de igualdad en términos de jerarquía, en caso de un posible conflicto de normas el juez debe resolver con fundamento en el texto constitucional y con base en el principio de competencia plasmado en la ley fundamental. Toda vez que, en este tipo de situaciones el juez está resolviendo qué autoridad es competente para expedir una ley en una materia en específico, no siendo así, el saber o determinar si existe un derecho que prevalezca sobre otro derecho.

Para resolver los conflictos de normas entre materias no exclusivas es necesario utilizar un criterio de prevalencia sobre el criterio de competencia. Para ello, se requiere de la existencia de “materias sujetas a poderes equivalentes entre la Federación y los Estados miembros, lo cual se da solamente en el caso de las competencias concurrentes”<sup>9</sup> (Serna, 2008:23). Estos conflictos de normas se resuelven generalmente mediante la aplicación del principio de prevalencia aplicado en favor de la federación, como sucede en el caso Alemán y de los Estados Unidos de América.

De conformidad con el pensamiento Kelseniano, “la función política de la Constitución es la de poner límites jurídicos al ejercicio del poder” (Armenta, 2010:117),

---

<sup>9</sup> Las facultades o competencias concurrentes en este contexto son aquellas que pueden ser reguladas tanto por la Federación como por las entidades federativas, pero solo son ejercidas por un nivel de gobierno (generalmente las entidades federativas), mientras el otro no decida ejercerlas (por lo general la Federación). (Serna, 2008:15).

donde la garantía constitucional se encuentra en la seguridad que dichos límites no serán transgredidos por las partes.

Sin embargo, por la propia naturaleza de los asuntos que se sometan a los Tribunales Constitucionales y los conflictos de poder inherentes, la justicia constitucional tiene un riesgo constante de que se politicen los asuntos de su competencia.

De igual forma, las resoluciones del sistema de justicia constitucional pueden invadir la esfera de competencia de alguno de los órdenes de gobierno si no se realizan con apego a criterios claros de interpretación y argumentación jurídica, o por cuestiones como la sobrecarga de trabajo, en detrimento de la celeridad y certeza jurídica requerida en dicho tipo de asuntos.

### **3.8. Integración Normativa**

En un primer momento el sistema federal significa una garantía de la diversidad, sin embargo, para un correcto funcionamiento del mismo también debe ser garantía de la unidad de las partes en un todo. Así como existen materias en que las partes pueden decidir su tratamiento normativo, también van a existir otras en las que es conveniente la adopción de políticas comunes u homogéneas con el objetivo de enfrentar problemas que rebasan la capacidad de uno solo de sus miembros y estar en posibilidad de unir recursos y voluntades para la satisfacción de las necesidades públicas.

Esta *integración normativa* puede traer consecuencias positivas como la estandarización de ciertas reglas o un efecto de simplificación que facilite su cumplimiento por parte de los beneficiarios de las normas y coadyuvar a la eficacia del orden jurídico (Serna, 2008:28).

Sin embargo, la integración normativa no puede ser considerada como un valor en sí misma, tiene que medirse en función de los intereses y valores sociales, a manera de contrapeso se encuentran valores como la pluralidad, la democracia o la capacidad de autodeterminación de las entidades federativas. Luego entonces, lo importante es

encontrar un equilibrio entre el sistema federal, el régimen democrático y los beneficios de la integración normativa, lo que implica realizar un análisis sobre los conceptos de *armonización* y *unificación* del derecho.

### **A. Armonización**

Es el proceso por el cual “el derecho local en una entidad determinada se llega a asemejar al derecho de otras entidades federadas, al tiempo que conserva su identidad propia como derecho local” (Serna, 2008:29).

Desde el punto de vista jurídico, se distinguen tres niveles de armonización (Serna, 2008:30):

- a. *Constitucional*. Proceso mediante el cual las Constituciones locales se asemejan unas a otras sin perder su identidad propia.
- b. *Legislativa*. Proceso mediante el cual la legislación en una materia determinada se asemeja a la de otras entidades federativas.
- c. *Jurisprudencial*. La interpretación judicial de los tribunales de un Estado miembro se asemeja a los de otras entidades federativas.

Desde el punto de vista normativo las diferencias entre legislaciones locales generan inconvenientes, para reducirlas se distinguen dos vías principales, la vía de la federalización que implica asignar el poder de decisión a una autoridad política común, o la vía de la armonización donde las entidades federativas adopten normas similares sin la imposición de una autoridad política común (Serna, 2008:33).

La armonización normativa, además de ser una cuestión de grado, es una cuestión de alcance. El grado de similitud de las normas depende del propósito de la armonización, ya que puede referirse a toda una materia o a aspectos aislados de la misma. En este sentido, David W. Leebron (Serna, 2008:33) distingue cuatro tipos de armonización: de reglas específicas; de objetivos de políticas públicas; de principios, y de instituciones y procedimientos.

De conformidad con este jurista norteamericano, los criterios para evaluar cualquier propuesta de armonización normativa son (Serna, 2008:34-35):

- a. Entender la naturaleza de la propuesta de armonización en relación con los resultados que se pretenden obtener o de la problemática derivada de la diferencia normativa entre las entidades federadas.
- b. Identificar la base de la propuesta de armonización para sustituir lo objetable o indebidamente costoso por la existencia de diferentes regímenes normativos.
- c. Entender las fuentes y el valor de las diferencias, y
- d. Determinar el tipo de armonización, grado y extensión conveniente, o en su caso definir una alternativa mejor que la armonización.

Esta *aproximación* de normas jurídicas puede ser voluntaria cuando los órganos internos de las entidades federativas deciden adoptar esquemas normativos similares, u obligatoria cuando una norma de jerarquía superior, impone un estándar normativo en alguna materia. Cuando es voluntaria existe la posibilidad de que las entidades se retiren del régimen de armonización, si no responde a sus necesidades o demandas particulares. Por el contrario, cuando la armonización es obligatoria, los miembros federados deben cumplir con dicha disposición, como sucede con las normas constitucionales al determinar que las entidades federativas deben tener un sistema de gobierno republicano y representativo.

## **B. Unificación**

También denominada federalización del derecho, puede ser legislativa o judicial, e implica un desplazamiento de la capacidad de decisión que tienen las entidades federadas sobre una materia.

La unificación legislativa hace referencia a la transferencia de la facultad para legislar en una materia determinada de las entidades federativas a las autoridades federales; por su parte, la federalización judicial consiste en la transferencia de los tribunales locales a los federales para establecer la interpretación última sobre la legislación local (Serna, 2008:35-36).

### C. Colaboración

Mantener la unidad política en el Estado Federal depende de factores sociales, culturales o económicos, pero también institucionales. Esta cohesión institucional puede ser definida como:

El conjunto de reglas, valores, principios y actitudes de las distintas instituciones públicas y de los diferentes niveles de gobierno y administración, relativas a sus relaciones recíprocas, que permitan un regular y ordenado funcionamiento de todos ellos para la consecución de los fines que constitucionalmente les están atribuidos (Sánchez, 1992:13).

En este sentido, la tendencia en los Estados compuestos es transitar a esquemas de colaboración, coordinación y cooperación, donde el reto es establecer un diseño institucional más intrincado y diverso al elevar la complejidad del sistema de relaciones intergubernamentales. Así, en los sistemas federales más sofisticados coexisten los principios de competencia y de colaboración, como es el caso de la República Federal Alemana, cuyo Tribunal Constitucional ha reconocido un principio constitucional no escrito de fidelidad o lealtad federal (*Bundestreue*), el cual tiene como propósito limitar la discrecionalidad de la Federación y de los Estados miembro en el ejercicio de sus competencias en los planos vertical y horizontal, bajo la idea fundamental de la buena fe, la prohibición de actos arbitrarios, y el interés general.

No obstante, la aceptación de este principio no es unánime, el jurista alemán Konrad Hesse ha señalado que se trata de un concepto vago e indeterminado por lo que su aplicación requiere de una interpretación, la mayoría de las veces política, con lo que se corre el riesgo de sustituir la voluntad originaria del pueblo, pronunciándose en favor de limitar la aplicación de dicho principio para que no pueda sustituir al derecho escrito (Serna, 2008:40-41).

Por otra parte, en los Estados Unidos de América la jurisprudencia y la doctrina han construido el concepto de *comity* como un principio de cortesía o cooperación, derivado de ciertas disposiciones contenidas en la Constitución de dicho país, mediante el cual se reconocen las leyes, registros y procedimientos judiciales de los

demás Estados o el deber de los mismos para entregar a los fugitivos de la justicia de los otros Estados (Serna, 2008:41).

Para la doctrina española este principio general de colaboración se concreta en los siguientes deberes:

- a. El respeto a las competencias ajenas;
- b. La ponderación de la totalidad de los intereses públicos implicados;
- c. El deber de información, y
- d. El deber de cooperación y asistencias activas.

Como se puede observar, los dos primeros puntos tienen una dimensión negativa o de limitación de actuación. Mientras tanto, los dos últimos puntos tienen una dimensión positiva con lo que pueden implicar la comunicación de acuerdos suscritos con otras entidades, emisión de informes, exhibición de expedientes, creación de órganos comunes, la cooperación económica, técnica y administrativa, o la atribución de competencias específicas a determinadas entidades (Serna, 2008:39).

### **3.9. Otros Principios del Estado Federal**

La instauración de sistemas federales en el mundo ha dado lugar a una multiplicidad de estructuras gubernamentales con diferentes grados de coordinación y de distribución de competencias, lo que a su vez complica la homologación de la práctica federal.

Sin embargo, se pueden distinguir ciertos principios que fundamenten y orienten la toma de decisiones, donde lo primordial es respetar la esencia del federalismo como una herramienta para optimizar el ejercicio del poder público; si del ejercicio del federalismo surgen diferentes respuestas, éstas deben ser consideradas como una bondad de la propia práctica de esta forma de Estado. Para efectos de esta investigación se identifican dos principios básicos: la subsidiariedad, y el círculo local de acción con el postulado democrático.



## **A. Principio de Subsidiariedad**

La subsidiariedad es un principio político y de ética social utilizado para establecer límites de competencia en las relaciones entre las personas y las sociedades en las que forma parte, con lo que se privilegian dos objetivos: en una interpretación ascendente, se protegen las prerrogativas locales y la organización de sociedades menores, capaces de solucionar de forma autónoma sus propios intereses; en una interpretación descendente, se busca potencializar las organizaciones locales, mediante una estructura multijurisdiccional del Estado con el reconocimiento de atribuciones locales que promuevan su potencial (Mendoza,2009:38).

Dentro del marco de la distribución federal de competencias, Joel Mendoza (2009:40) expresa la siguiente versión contemporánea del principio de subsidiariedad:

Los asuntos que afectan a los individuos nunca deben regularse desde un orden superior si existe un nivel inferior capaz de regularlo con mayor eficacia, estos es, la acción que vara a emprenderse a escala nacional se justifica en relación con las posibilidades que ofrece el nivel regional o local.

Sin embargo, no se debe hacer una interpretación radical de este principio. En caso de conflictos de competencia se debe fortalecer el orden de gobierno que sirva de mejor manera al individuo. En este sentido, la subsidiariedad no implica necesariamente dejar a la unidad social menor la mayor competencia posible (Mendoza, 2009:41). La subsidiariedad debe ser entendida como un concepto dinámico y como un mecanismo de corrección de los excesos y lagunas del orden jurídico en relación con la distribución de competencias.

La subsidiariedad como principio “no es un criterio de asignación de competencias, sino un criterio de regulación de competencias ya atribuidas” (Serna,2008:50), el cual es aplicado para determinar a qué nivel de gobierno le corresponde hacer tal o cual actividad, situación que si bien depende de aspectos técnicos, también depende en gran medida de “la concepción que se tiene del Estado Federal total, sus funciones, fines y estructura, en cuanto a la definición política de cuál es el nivel de gobierno adecuado para ejercer ciertas funciones y competencias” (Serna,2008:50).

## **B. Principio del Círculo Local de Acción y el Postulado Democrático**

Para Zippelius (1998:357) “cada unidad territorial debe responsabilizarse de aquellas regulaciones y medidas que exclusiva o predominantemente atañen a su propio círculo de acción”, esto es, que no lesionen intereses de mayor valía por los recursos requeridos o los efectos causados o por la oposición de un interés superior. Ésta responsabilidad local trae como consecuencia una *depuración escalonada de conflictos*, que permite a los órdenes de gobierno regular y solucionar los conflictos de intereses que puedan surgir al interior de los mismos o subir al siguiente nivel de decisión cuando sea necesario.

En este sentido, Félix Morley (Tarlton, 1999:25) considera que “la esencia del federalismo consiste en que el control sobre los asuntos locales está reservado a las propias localidades”.

El postulado democrático tiene la función de garantizar a los individuos “el mayor grado posible en la formación de la voluntad colectiva y en la regulación de las tareas públicas” (Zippelius, 1998:356). En la medida en que los centros de autoridad política sean más locales es menos probable que la tiranía pueda desarrollarse (Tarlton, 1999:24), en el entendido que en los ámbitos más próximos al ciudadano es más fácil que se dé un sentimiento de pertenencia porque las oportunidades para la participación ciudadana y democrática son mayores cuanto más poder de decisión resida en los planos inferiores de organización. En este contexto, Zippelius (1998:356) identifica la necesidad de crear ámbitos con la facultad y posibilidad real de arreglar y solucionar sus propios asuntos, para no caer en una burocracia grande e impersonal.

El federalismo, desde el punto de vista de la descentralización política permite la formación plural de fuerzas políticas dando oportunidad a los partidos minoritarios la posibilidad de obtener mayorías en los primeros niveles de gobierno, como los municipios y las entidades federativas para la conformación de sus gobiernos.

En este sentido, “las minorías políticas pasan a formar parte en el orden democrático conjunto de un modo aceptable para ellas” (Zippelius, 1998:357) con lo que se busca la prevención y disminución de conflictos.

### **3.10. Naturaleza Política del Estado Federal**

Desde el punto de vista político, el federalismo es un proceso esencialmente variable y en movimiento, donde las tendencias de unión y separación, homogeneidad y heterogeneidad, descentralización y centralización, están en constante cambio y adaptación. En este sentido, el federalismo es funcional en la medida en que existe una interrelación armónica entre todos sus componentes dentro de un sistema integrado y en equilibrio (Caminal, 2002:98).

El proceso de encontrar el equilibrio entre la unidad y la diversidad en una Federación es constante, siempre van a existir tendencias centrípetas (homogeneizadoras) y centrifugas (diversificadoras). Si la diversidad impera, la Federación corre peligro de desaparecer y dividirse al no tener elementos que mantengan la unidad. En el extremo contrario, se corre el peligro de que la Federación se convierta en un Estado unitario o centralizado por la ausencia de diversidad o de unión excesiva.

Se puede concebir a las organizaciones políticas como finalidades en sí mismas o como el establecimiento de instituciones que persiguen uno o más objetos concretos. El federalismo, al referirse a la estructura en que se organiza el poder político puede ser defendido como finalidad y como instrumento para alcanzar otras finalidades.

Las democracias liberales pueden ser consideradas como resultado de una sofisticación evolutiva en la organización colectiva de una sociedad. Si combinamos un régimen democrático con un régimen federal, podemos considerar a las democracias federales como una sofisticación dentro de otra sofisticación (Caminal, 2002:21), en virtud que las democracias federales consideran una división orgánica y funcional de poderes legislativo, ejecutivo y judicial (división horizontal del poder); como la existencia de dos ámbitos o niveles de gobierno, es decir, una división constitucional de competencias basada en el autogobierno de los territorios federados (división vertical del poder) (Caminal, 2002:135).

El Estado Federal va a estar formado por un gobierno central y la existencia de varias entidades a las que se les reconoce su existencia política con capacidad de

gobernar, legislar y juzgar. Con la división territorial del poder, las entidades federativas quedan establecidas como centros de decisión política, con las funciones de gobierno, legislación y administración de justicia.

De igual forma, la división territorial del poder implica la libertad de los gobiernos locales para ejercer sus atribuciones y competencias dentro del marco constitucional. Así, la libertad implica competencia, la capacidad real de desarrollar las facultades propias de un gobierno frente a los otros. Dicha competencia, precede pero no excluye la coordinación intergubernamental entre los poderes públicos, hay que tener presente que estos centros de poder no guardan relaciones de superioridad o inferioridad entre sí, por lo que ninguna entidad federativa puede imponerse a otra.

Luego entonces, en una Federación es natural la existencia de una diversidad de núcleos de decisión política y de participación democrática con la capacidad de adoptar decisiones políticas y jurídicas diferentes e implementar políticas públicas propias, pero siempre protegiendo la unión de los miembros que integran la Federación.

El objetivo prioritario de la unión es la seguridad de las partes que la componen, lo que incluye la garantía de permanecer como entidades autogobernadas para proteger los intereses locales y garantizar la consecución de los intereses comunes.

Dentro de los intereses comunes cobran relevancia los de seguridad nacional, económico financiero y comercial. Para cumplir con dicho objetivo, las federaciones se valen, al igual que los Estados unitarios, de un ejército para la defensa del territorio común y una moneda para identificar a la Federación como un mercado único.

En lo que respecta a los intereses locales, los Estados Federales van a buscar garantizar un espacio de desarrollo y vida propia a las minorías nacionales y culturales. En este sentido, el pacto federal también es impulsado por el deseo de asegurar o proteger la pluralidad de las partes que la componen haciendo de las Federaciones un fin en sí mismas.

Un sistema unitario descentralizado y un sistema federal centralizado se parecen mucho en su funcionamiento. Sin embargo, un federalismo eficiente exige una

estructura institucional policéntrica, un funcionamiento asimétrico, competencia y cooperación (Caminal, 2002:235).

En conclusión, la estructura federal puede ser la garantía de la convivencia política basada en la diversidad de los pueblos y la fraternidad entre iguales. Tiene como fundamento la libertad individual y el reconocimiento de los derechos colectivos que se ejercen en un espacio político y jurídico determinado, y que se inscriben dentro de un entorno social y cultural concreto, al tiempo que reconoce y ampara la diversidad cultural.

Tiene como objetivo político la articulación de distintos ámbitos territoriales de gobierno a partir de la concepción de una multiplicidad de centros de decisión del poder público, los cuales pueden tener entre sí características simétricas y asimétricas en la organización institucional del autogobierno y en la distribución de competencias.

Desde un punto de vista político distingue entre ciudadanía y nacionalidad como conceptos separados pero interdependientes, que expresan, en el primer caso, la igual condición jurídica del conjunto de ciudadanos y ciudadanas y la identidad nacional, en el segundo caso, incumbe a la libertad individual de cada persona sin que le pueda ser impuesta (Caminal, 2002:42).

### **A. Nacionalismo y Federalismo**

A lo largo de la historia el federalismo ha servido para la construcción y permanencia del Estado nacional, perdiendo su independencia ideológica y normativa como forma de organización política y social. Esto se debe principalmente a que hay una diferencia de raíz entre el nacionalismo y el federalismo, el primero crea una identidad superior al individuo que es la nación, mientras que el segundo vincula al individuo con distintas identidades (Caminal, 2002:41).

Consecuentemente, el nacionalismo siempre ha afectado el proceso federalizador al ser el factor más poderoso en la edificación de una comunidad política (Caminal, 2002:92), entendiendo que la nacionalidad se refiere a la pertenencia o procedencia de un individuo a una comunidad cultural.

Miquel Caminal (2002:52) en su obra *El Federalismo Pluralista*, expone que el nacionalismo es:

Una ideología que legitima la existencia y la permanencia del Estado como una nación, y que fundamenta, al mismo tiempo, la creación de naciones que afirman su derecho a la autodeterminación; en ambos casos, el nacionalismo se vale de la historia, de la cultura y de la educación como instrumentos de cohesión y de proyección de identidades nacionales colectivas.

Por extraño que parezca, el federalismo ha cumplido la función de unir y mantener unidos a los Estados nacionales, coadyuvando a la existencia de los mismos como entes políticos donde se privilegia la existencia de una sola nación y por lo tanto, de una sola identidad.

El nacionalismo y el federalismo son ideologías territoriales contrapuestas e incompatibles en su planteamiento normativo. Cuando el nacionalismo prevalece sobre el federalismo el ámbito de acción federalista se ve determinado por el nacionalismo dominante.

El término de nación es un concepto sociológico que hace referencia al sentido de pertenencia, por cuestiones históricas y culturales, con un grupo social. En este sentido, en la actualidad se habla de Estados multinacionales, por la coexistencia de varias naciones e identidades en un solo Estado. En este supuesto, cuando existen dos o más nacionalismos con intereses excluyentes, el federalismo no puede funcionar porque ni la mejor estructura federal puede mantener unidos a dos entes políticos que no desean permanecer unidos.

Como conclusión, un verdadero federalismo debe encontrar su fuente de legitimidad en la inclusión, desplazando a las nociones nacionalistas como fuente de legitimación del Estado. Luego entonces, el federalismo y el nacionalismo pueden ser compatibles si y sólo si el federalismo se somete al nacionalismo. Sin embargo, cuando el federalismo se somete al nacionalismo, éste se transforma exclusivamente en una técnica jurídica y política de organización territorial del Estado nacional.

## **B. Democracia y Federalismo**

Para el ex catedrático de la Universidad de Barcelona Miquel Caminal (2002:160), las federaciones no nacieron porque eran más libres y democráticas que los Estados unitarios centralizados sino porque constituían la única forma de conjuntar intereses o de hacerlos compatibles entre las unidades políticas que pretendían unirse en una Federación.

Actualmente, alrededor del cuarenta por ciento de la humanidad vive en sistemas federales establecidos en todos los continentes. La práctica federal es extensa y variada dando como resultado diferencias en términos normativos e institucionales tales como: su formación histórica, el grado de centralización, los procesos de reforma constitucional, el grado de competitividad o de cooperación entre los niveles de gobierno, la composición y funciones de las instituciones del gobierno compartido, o el carácter uninacional o multinacional de las sociedades que regula. Con esto, queda demostrado que la experimentalidad es una de las principales ventajas que tienen las democracias que practican el federalismo.

A esta experimentalidad, entendida como la capacidad de un Estado para innovar e implementar soluciones diferentes a situaciones similares, hay que sumar la defensa de la diversidad y de identidad cultural, como elementos potenciadores del ejercicio democrático. Como ha quedado establecido, la unidad no se contrapone a la diversidad, por el contrario, la unidad se contrapone a la desunión y la diversidad a la homogeneidad.

El federalismo y la democracia se complementan recíprocamente con la multiplicidad de centros de decisión del poder político, ya que existe mayor oportunidad de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

Derivado del hecho de garantizar la existencia política de las partes que componen al Estado Federal, también se reconoce la existencia del pueblo de cada una de las entidades federativas, formado por los ciudadanos que habitan en sus circunscripciones territoriales y que cumplen con la función de legitimar la conformación de los poderes públicos locales.

En este sentido, “la pluralidad de gobiernos, legitimados democráticamente y con una efectiva capacidad de decisión política, son con toda probabilidad una mayor garantía de conducción y resolución de los conflictos de intereses comparado con la adopción de soluciones desde un único centro de decisión política en todo el territorio de un Estado nacional” (Caminal, 2002:170).

Luego entonces, es razonable inferir que en un sistema democrático y federal, las constituciones de las entidades federativas, reconozcan a los grupos originarios, con sus respectivas lenguas y cultura, o tengan la capacidad de poner a prueba nuevos modelos de ordenación que les permita adaptarse a las diversas necesidades regionales.

### **C. República y Federalismo**

La democracia en su forma pura es el autogobierno del pueblo, donde éste se reúne y ejerce la función del gobierno directamente. En la república se delega la función del gobierno a un reducido número de ciudadanos electos (representantes), lo que hace posible reunir un mayor número de ciudadanos y una mayor extensión de territorio en un solo Estado. Así tenemos que, la democracia es por excelencia la expresión del gobierno directo y la república es la última expresión del gobierno representativo.

En un primer momento, parece que las nociones de gobierno directo y gobierno representativo son incompatibles, sin embargo, con la estructura federal es posible conjuntar las bondades de ambas formas de gobierno, con la implementación de la división vertical a la división horizontal del poder a la estructura de un Estado.

De manera recíproca, el federalismo requiere del sistema republicano para reunir a un mayor número de ciudadanos, y para compensar el posible alejamiento de gobernantes y gobernados, hace uso de los medios democráticos de participación ciudadana, toda vez que el federalismo implica la existencia de múltiples centros de poder. Así, la república federal distingue entre grandes intereses generales, administrados por el gobierno federal, y los intereses locales administrados por los gobiernos de las entidades federativas y los gobiernos municipales.



En consecuencia, el adjetivo federal no es un complemento secundario del sustantivo república, por el contrario, forma parte esencial de un sistema democrático y republicano, basado en criterios de distribución del poder para el ejercicio más efectivo de los derechos y libertades ciudadanas.

### **3.11. Simetría y Asimetría Federal**

Tarlton (1999:28) define a la simetría como “el nivel de conformidad y el carácter común en las relaciones de cada unidad política diferenciada del sistema con el sistema en su conjunto o con las demás unidades que lo componen”. En un sistema federal simétrico ideal, las unidades políticas tendrían territorios y poblaciones iguales, con características políticas, sociales, culturales y climáticas similares entre ellas, con lo que cada entidad federativa mantendría la misma relación con la autoridad central.

Por su parte, la asimetría hace referencia a una marcada diversidad entre las entidades federativas por la variedad de intereses, composición y demás características sociológicas. Estas diversidades, para Livingston (Tarlton, 1999:29), “encontrarían expresión política a través de Gobiernos locales con diverso grado de autonomía y poder”.

De esta manera, el grado de armonía o de conflicto al interior de un sistema federal va a guardar una relación directa con el esquema simétrico o asimétrico que prevalezca en el sistema. En este sentido, Tarlton (1999:33) concluye: “si se quiere que un sistema federal funcione con un nivel óptimo de armonía, los elementos de semejanza entre los componentes del sistema deberán predominar sobre los elementos de diversidad presentes”.

Además, contrario a lo que normalmente se pensaría, la diversidad “tiende en realidad a necesitar un aumento en la autoridad central si se quiere que el sistema siga funcionando como tal” (Tarlton, 1999:35). Por lo tanto, para resolver las tensiones y conflictos que acompañan a los sistemas asimétricos, se requiere de una mayor coordinación y control por parte de las autoridades centralizadoras del sistema.

Si bien es cierto que, en un sentido sociológico puede coexistir una diversidad de pueblos o naciones al interior de un solo Estado, para que el federalismo funcione forzosamente debe haber más puntos o intereses comunes que de divergencia, para lo cual, también es indispensable que el actuar de los órganos de la Federación sea congruente y responda a las necesidades e intereses comunes plasmados en el pacto federal. Como se ha mencionado, el Estado Federal encuentra su base en la tolerancia aunque por sí misma no es suficiente; es necesaria la continua voluntad política de las partes para permanecer unidas, ya que la naturaleza política del federalismo no puede unir o mantener unidos a quienes no deseen estarlo.

La estabilidad de un sistema federal guarda una relación directa con su simetría, donde a mayor simetría mayor estabilidad, y por el contrario, a mayor asimetría menor estabilidad. No obstante, es importante aclarar que en la mayoría de los casos los sistemas federales son conformados en virtud de que sus partes tienen o tuvieron un cierto grado de asimetría, lo que se refleja en la relación interinstitucional de las entidades federativas con la Federación, así como en su grado de identificación o conflictividad. El gran problema teórico reside en definir ¿cuál debe ser el grado de asimetría permitido? De la investigación realizada, no se encuentra una respuesta concreta a esta interrogante, inclusive, la práctica federal hace complicada la homologación teórica de los sistemas federales, toda vez que, los órganos de decisión política de los Estados Federales no están sujetos o condicionados de manera necesaria por supuestos teóricos o consideraciones doctrinales.

No obstante, de manera general se puede afirmar que un sistema federal funcionará siempre y cuando los elementos comunes y de semejanza predominen sobre nociones separatistas o de diversidad (Caminal, 2002:99-100). Mientras permanezca la convicción política de unidad, la estructura política y jurídica del Estado implementará mecanismos que hagan posible la cooperación y consecución del interés superior de la unión.

La Teoría del Estado Federal también contempla una simetría institucional para hacer referencia a la implementación de parámetros iguales de organización en todos los territorios y gobiernos locales que comprende la Federación. Sin embargo, las

partes federadas pueden ser distintas y asimétricas en su composición interna, dentro de los límites fijados dentro de la Constitución federal (Caminal, 2002:137).

Es decir, por un lado la Constitución debe guardar su calidad de ley suprema exigiendo su cumplimiento, y por el otro, la propia Constitución debe procurar y reconocer a las entidades federativas un margen de libertad para decidir sobre sus cuestiones internas. Por ejemplo, las entidades federativas tienen que respetar las disposiciones constitucionales referentes a la forma de Estado y forma de gobierno, pero tienen la libertad de decidir sobre la estructura concreta de cada uno de sus gobiernos locales.

### **3.12. La Naturaleza Política de los Miembros de una Federación**

Con fundamento en las ideas expresadas en este capítulo, se puede establecer que la naturaleza política de las entidades federativas recae en primer lugar, en la capacidad de otorgarse un ordenamiento constitucional propio, libremente establecido por el poder Constituyente federado y revisable por él sin más límite que el respeto a la Constitución federal.

Este ordenamiento constitucional establece un sistema estatal completo, regulando todos los órganos por los que se manifiesta el poder depositado en cada orden de gobierno, el cual, va a estar regido por verdaderos gobernantes y no por funcionarios sujetos a una autoridad superior. Las autoridades federadas actúan con plena competencia derivada directamente de la Constitución federal y dentro de los límites que la misma establece, con la capacidad de conformar un marco propio de autodeterminación interna.

Al formar parte de un nuevo ser político jurídico, la Federación va a contener en carácter exclusivo el derecho de hacer la guerra, y por lo tanto, de la institución del ejército y las fuerzas armadas; el establecimiento de una moneda común y de aspectos macroeconómicos derivado de su naturaleza propia, así como la capacidad de representación del Estado Federal en su conjunto, para ser sujeto de derechos y obligaciones en el concierto internacional.

En el ámbito interno, los órganos de gobierno deben tener las facultades suficientes para solucionar los conflictos internos que se presenten, como por ejemplo los que surjan entre el ejecutivo y el legislativo, o entre el ejecutivo y los municipios, así como de poder tributario para allegarse de los recursos económicos suficientes para atender sus obligaciones competenciales de manera independiente.

En las relaciones de inordinación, las competencias de la entidad federativa no pueden ser distribuidas, reducidas o suprimidas sin su propio consentimiento o participación.

### **3.13. Inconvenientes y Ventajas del Estado Federal**

Después de haber señalado los elementos jurídicos y políticos más importantes de un sistema federal, resulta importante sintetizar las ventajas y los inconvenientes que pueden surgir de la adopción de esta forma de organización del poder. Al respecto, el filósofo jurídico de la Universidad de Erlangen-Nuremberg, Reinhold Zippelius (1998:360-362), en su obra *Teoría General del Estado* señala los siguientes inconvenientes y ventajas de un Estado Federal.

#### **A. Inconvenientes**

1. La estructura federal requiere especial atención para mantener la unidad del derecho, así como para la conformación de los actos administrativos;
2. Existe el peligro de que se fragmente la responsabilidad política por la multiplicidad de competencias, y
3. La práctica del federalismo es difícil por la existencia de conflictos de intereses y divergencia de opiniones que puedan derivar en negociaciones complicadas y compromisos onerosos, así como el peligro de adoptar el *compromiso más cómodo*, o se genere cierta inclinación al *inmovilismo*.

## **B. Ventajas**

1. El equilibrio y contrapeso de los poderes que reside en la distribución de las funciones y competencias estatales;
2. La flexibilidad y proximidad para la atención de los asuntos públicos a través de una multiplicidad de unidades de decisión política;
3. Mayor capacidad del sistema político para reaccionar con proximidad a las diversas necesidades regionales y, así adaptarse adecuadamente a un cambio en la situación;
4. La existencia de *campos de experimentación* delimitados, con la oportunidad y el estímulo de poner a prueba nuevos modelos de ordenación para recoger experiencias y ponerlas a disposición para su evaluación, y
5. El esfuerzo que conlleva lograr el mayor grado de consenso posible se compensa por el hecho de que los conflictos no son reprimidos, en consecuencia, los acuerdos y compromisos adquiridos puedan ser aceptados duraderamente por el mayor número posible.

Este jurista alemán concluye señalando que las federaciones deben buscar un compromiso equilibrado entre las ventajas de un orden federativo y las necesidades de un orden general, evitando soluciones radicales (Zippelius, 1998:362).

Por su parte, el constitucionalista español Manuel García-Pelayo (1999:216-217) señala que el federalismo responde a las siguientes necesidades fundamentales:

1. La posibilidad de tener Estados altamente organizados y de gran extensión mediante el establecimiento de relaciones de paridad o igualdad entre sus miembros, suprimiendo las relaciones de supra y subordinación propias de los imperios coloniales por una organización política racional;
2. La integración de unidades autónomas en una unidad superior y su funcionalidad para salvaguardar la existencia de naciones culturales en una misma organización estatal;

3. Responder a un principio de organización estatal, con fundamento en motivos técnicos, para el mejor funcionamiento de la organización, o axiológicos, como el reconocimiento y respecto a las entidades locales, y
4. La necesidad de dividir el poder para garantizar la libertad.

Para este constitucionalista español, el Estado Federal es “una forma de división del poder político” (García-Pelayo, 1999:217) combinando los puntos de vista funcional y territorial.

Para cerrar este capítulo, por la claridad de pensamiento, me permito transcribir las ideas expresadas por el Jaime Cárdenas Gracia en su obra *Una Constitución para la Democracia*.

El federalismo implica que la política es pluralidad y que no existen absolutos. Se relativiza el sentido político y se da oportunidad para que las potencialidades locales se desarrollen a través de instituciones políticas distintas a las centrales, y mediante formas de organización social propias que deben convivir con otras maneras de organizarse política y socialmente. (2012:193).

El modelo federal amplía la esfera del gobierno democrático, y es la forma más acabada del constitucionalismo; pues a diferencia del Estado unitario, en donde la división de poderes se basa exclusivamente en las funciones, en el Estado Federal se produce una división territorial y de funciones; es decir, el poder no sólo se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sino además en poderes o atribuciones de la federación y poderes y atribuciones de los Estados y de los municipios, que aumentan el número de centros de decisión política, y que se vinculan de manera inmediata a los ciudadanos (2012:195).

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **LAS RELACIONES DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

El principal objetivo de este último capítulo es comparar la teoría del Estado de Federal propuesta en el capítulo anterior con la normatividad vigente del Estado Federal mexicano para, en su caso, establecer propuestas de optimización de la estructura federal.

Para ello, es importante realizar una breve reseña sobre el origen y evolución del federalismo mexicano que permita obtener una visión holística para la comprensión de la forma federal vigente. De manera especial, se busca comprobar la falsedad de dos premisas consideradas por algunos autores o incluso por el imaginario colectivo como verdaderas. La primera es considerar al federalismo mexicano como una creación nueva de la Constitución y la segunda es la idea de menospreciar la naturaleza política de las entidades federativas por considerarlas desde su origen en un estatus de subordinación respecto a los órganos centrales, desconociendo el proceso histórico de formación del Estado mexicano.

Posteriormente, se realizará el análisis detallado de las relaciones de coordinación, subordinación e inordinación, vigentes en el sistema de distribución de competencias vigente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A partir de dicho análisis competencial, es posible realizar un estudio comparativo con base en los principios y la estructura federal propuesta en el capítulo anterior, con la finalidad de llegar a conclusiones específicas sobre la distribución del poder político y del poder tributario, e identificar si se respeta o vulnera la naturaleza política de las entidades federativas, la cual consideramos es determinante para la formación del pacto federal y la estructura normativa e institucional que adoptará el Estado Federal, para finalizar con las conclusiones y propuestas que se estimen pertinentes para su mejor funcionamiento.

#### **4.1. Proceso de Formación del Federalismo Mexicano**

Este primer apartado se fundamenta en los estudios sobre el proceso histórico de formación de la federación mexicana realizados por Juan Barragán, el cual inicia el primero de febrero de 1823 con el Acta de Casa Mata.

Esta Acta contenía tres puntos principales, lanzaba un ultimátum al gobierno de Iturbide y pedía la inmediata reinstalación de Primer Congreso Constituyente disuelto en octubre de 1822, para que una vez reinstalado, emitiera una nueva convocatoria para formar otra Asamblea Constituyente.

El 7 de marzo de 1823 se reinstala el Primer Congreso Constituyente, sin embargo se opuso a elaborar la nueva convocatoria mencionada. Como consecuencia de dicha negativa, varias Diputaciones Provinciales determinaron lo siguiente:

Primero, a negarle el apoyo a Iturbide por haber disuelto al Congreso; segundo, a adherirse al Acta de Casa Mata; tercero, procedieron a reunirse en Puebla, a fin de elaborar ellas mismas la referida convocatoria; cuarto, ante la negativa del Congreso para autodisolverse, le retiraron su obediencia; y quinto, varias de estas Diputaciones Provinciales iniciaron un proceso interesantísimo de autotransformación en Estados libres independientes y soberanos (Barragán, 2002:39).

Este proceso tuvo su origen en consultas a los municipios sobre su voluntad al respecto, legitimando dichas transformaciones. Así, para el nacimiento de los Estados de Jalisco, Zacatecas, Yucatán y Oaxaca, como de los países centroamericanos, el voto favorable de los municipios fue trascendental. Adicionalmente, este cambio de naturaleza política se realiza antes de las sesiones preparatorias del segundo Congreso Constituyente, iniciadas el 30 de octubre de 1823, fecha en que es disuelto el Primer Constituyente, recordando que el 7 de noviembre de dicho año, se declaró legítimamente instalado el segundo Constituyente.

Respecto a las Diputaciones Provinciales que se opusieron a la idea federalista, “el Segundo Constituyente les ordenó su inmediata transformación en Estados... a fin de



estar en condiciones de aprobar, con las solemnidades del caso, el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824” (Barragán, 2002:40).

Este proceso de transformación en Estados libres y soberanos no es sólo un formalismo legal, al menos en los casos de Jalisco y Zacatecas le hicieron frente al ejército del poder central con sus propias fuerzas, culminando en una mesa de negociaciones en Lagos de Moreno.

Sin detrimento de lo anterior, es una realidad que también se dio continuidad a determinadas instituciones como la legislación expedida por las Cortes españolas de 1810-1813, la figura del Jefe Superior Político, las Audiencias y la institución municipal. En varios casos únicamente ocurrió el cambio de denominación de Jefe Superior Político por el de Gobernador del Estado, incluso sin que se produjera un cambio en el titular del cargo, como en el Estado de México con Melchor Múzquiz. De igual forma, las Audiencias se transforman en los nuevos Tribunales Superiores de Justicia y el municipio como institución política instaurada desde la conquista, subsiste no sólo en México, sino en todos los territorios de las antiguas colonias españolas (Barragán, 2002:41).

La validez histórica, jurídica y social en la formación de Federación mexicana se sustenta en el hecho que existe un cúmulo de Estados que “han tenido su existencia y su forma peculiar de ser –esto es, su existencia con todas y cada una de sus prerrogativas de libertad, independencia y soberanía-, con bastante antelación a la existencia de la norma general” (Barragán, 2002:42).

Para abonar a la existencia política de los futuros miembros de la Federación antes de la creación de la Constitución Política de 1824, se tiene conocimiento que los diputados que atendieron el segundo Congreso Constituyente en representación de los Estados, o si se quiere ver así, del pueblo de los Estados de Jalisco, Zacatecas, Michoacán y Yucatán, acudieron con limitaciones expresas y terminantes para constituir al país bajo la forma federal de Estado.

Para mayor claridad, se transcriben los extractos de algunos de los instrumentos jurídicos emitidos por los que se instruye y limita a los diputados Constituyentes a

conformar la nación mexicana bajo la forma federal de Estado. Para el caso de Yucatán, el propio Congreso Constituyente mediante decreto de fecha 11 de septiembre de 1823, resolvió:

Que verificada la elección se autorice a los diputados electos con el poder, cuya fórmula prescribe la citada convocatoria, incluyendo en él, como cláusula esencial pronunciada por la voluntad general, la de que sólo pueden constituir a la Nación en forma de gobierno republicano y federal.

En Michoacán, por medio de las *Instrucciones* emitidas por la junta electoral, se determina:

La provincia de Valladolid está toda pronunciada expresa y terminantemente por el sistema de gobierno popular representativo y federado, y bajo de esta forma y no de otra alguna quiere o debe ser constituida.

En Jalisco y Zacatecas, como parte del convenio celebrado en Lagos de Moreno, con los comisionados del General Nicolás Bravo, el 10 de agosto de 1823 se estableció:

Los artículos adicionados de la ley de convocatoria señalados con los números 1° y 2° deben quedar en todo su vigor y fuerza, para que los diputados del futuro Congreso no puedan constituir a la Nación como entiendan que le conviene; sino bajo el sistema de república federada conforme a la voluntad general.

En este contexto, el 31 de enero de 1824, se emite el “Acta Constitutiva de la Federación” como instrumento jurídico anterior en el tiempo y formalmente superior a la Constitución Política que se emitiría en octubre del mismo año.

Este documento presentado como una forma de Constitución abreviada es el medio por el cual “se formaliza la voluntad de los Estados que ya existían con anterioridad, de constituirse bajo la forma de una federación” (Barragán, 2002:43): es el pacto de la federación.

A través del Acta Constitutiva se formaliza la existencia misma de la Federación, así como su forma de organización y funcionamiento, con una jerarquía normativa superior a la propia Constitución, por el hecho que ésta última no podía ser contradictoria con lo señalado en el Acta. En consecuencia, el artículo 3 de la Constitución del 4 de octubre de 1824 señalaba:

La nación adopta para su gobierno la forma de república, representativa, popular federal.

Durante la primera mitad del Siglo XIX, el debate giró alrededor de las ideas federales y centralistas, por ejemplo las Bases Constitucionales de la República Mexicana, suscritas el 23 de octubre de 1835, suprimen la palabra federal de la redacción de la Constitución de 1824. Sin embargo, con la Constitución de 1857 y la posterior de 1917, consolidan la voluntad del Estado mexicano para organizarse como una federación al señalar en el artículo 40:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal.

Con base en estos argumentos, se demuestra que el federalismo en México es mucho más que una imposición constitucional desde el punto de vista estrictamente positivista, representa la forma política utilizada por los Constituyentes de las constituciones de 1824 y de 1857 para, por un lado, conciliar los ánimos separatistas y mantener la unión política que garantizará la gobernabilidad y potenciara el desarrollo interno, y por otro, consolidar un Estado fuerte que pudiera hacer frente a las amenazas externas y participar en el concierto internacional de naciones.

#### **4.2. Elementos del Estado Federal Mexicano**

Como se ha señalado, las federaciones cuentan con una división territorial y de funciones para el ejercicio del poder. En primer lugar, se cuenta con la separación clásica de funciones en poder ejecutivo, legislativo y judicial, por algunos autores denominada división horizontal del poder: y en segundo, se reconoce y garantiza la

existencia de al menos dos órdenes constitucionales de gobierno, que conforman la división vertical del poder público.

Como una primera aproximación gráfica, el Estado Mexicano tiene la siguiente estructura constitucional federal:

	<b>Poder Ejecutivo</b>	<b>Poder Legislativo</b>	<b>Poder Judicial</b>
<b>Orden Federal</b> (Supremo Poder de la Federación, art. 49)	Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (Supremo Poder Ejecutivo, art. 80)	Congreso general: Cámara de Diputados y Cámara de Senadores (Poder Legislativo, art. 50)	Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito (art. 94)
<b>Entidades federativas</b> (art. 116)	Gobernadores (art. 116 f. I)	Legislaturas locales (art. 116 f. II)	Tribunales de Justicia locales (art. 116 f. III)
<b>Municipios</b>	Ayuntamiento (art. 115, f. I)	Ayuntamiento (art. 115, f. II)	Ayuntamiento (art. 115, f. II, a))

Fuente: elaboración propia

Con la finalidad de evitar la repetición reiterada al texto constitucional, todos los artículos referidos deben entenderse como parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, a menos que se señale lo contrario.

## **A. Población**

La población de los Estados Unidos Mexicanos encuentra su fundamento en un criterio de nacionalidad, donde las personas que cumplan con cualquiera de los supuestos del artículo 30, adquieren la calidad de mexicanos y pasan a formar parte de la población del Estado mexicano, sin importar la entidad federativa de origen, o incluso el hecho de haber nacido en otro país.

Con la obtención de la nacionalidad, también se adquieren una serie de obligaciones, señaladas en el artículo 31. En materia de federalismo destaca que por conducto del Ayuntamiento se debe recibir la instrucción cívica y militar; el deber de servir en la guardia nacional para defender la independencia, en referencia al Ejército como una institución federal; así como la obligación de contribuir para los gastos públicos, de la Federación, de la entidad federativa y del municipio de residencia, como un reconocimiento claro de los tres órdenes constitucionales de gobierno y su naturaleza política.

De manera adicional, las federaciones deben reconocer la existencia de una ciudadanía única que establezca un marco de igualdad en derechos y obligaciones. Al respecto, las mujeres y hombres mexicanos con más de 18 años y con un modo honesto de vivir, es decir que no incurran en los supuestos del artículo 38, se les concede la calidad de ciudadanos y en igualdad de circunstancias, adquieren una serie de derechos y obligaciones plasmados en los artículos 35 y 36 de la Ley Fundamental. Destacan las relativas a la capacidad de votar y ser votado para desempeñar todos los cargos de elección popular, la capacidad de asociación para fines políticos, la instrucción militar y la defensa de la república, así como participar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional.

Por último, el artículo 2 constitucional en sus párrafos primero y segundo señala:

La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Se puede concluir que la intención de los Constituyentes es construir un Estado Nacional, con el reconocimiento de grupos pluriculturales pero unidos en función de una sola nacionalidad la mexicana.

## **B. Territorio**

Es de suma importancia que la Constitución que ordena a un Estado Federal, reconozca a los miembros o partes que la integran. Así es como una ley fundante formaliza el pacto federal, la unión de varias unidades políticas mediante una norma constitucional que da origen a otra nueva unidad político-jurídica, un nuevo y único Estado que incluye y transforma el estatus anterior de los miembros, al contrario de una Confederación que encuentra su fundamento en un Tratado Internacional. De conformidad con el artículo 42 el territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

A partir de la reforma constitucional publicada el 29 de enero de 2016, la Federación está conformada por 32 entidades federativas o integrantes, a saber, los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; así como la Ciudad de México.

## **C. Capacidad de Autodeterminación**

Como se estableció en el capítulo segundo, la noción de un poder superior se materializa en la capacidad de autodeterminación, el artículo 39 determina que: “la

soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo” y que éste mantiene su derecho inalienable para modificar dicha voluntad a través de sus representantes legítimos.

Este artículo reconoce la consolidación de un solo pueblo como resultado del pacto federal, con una existencia consciente y previa al acto de autodeterminación constitucional. De igual forma recoge el pensamiento de Rousseau al señalar la voluntad popular como la fuente de todo poder público.

#### **D. Orden Jurídico**

Para evitar cualquier arbitrariedad o abuso, el poder público tiene que institucionalizarse o adquirir una forma jurídica, como Heller lo ha mencionado, todo poder político tiene una tendencia natural a convertirse en poder jurídico (Heller, 2002:277).

La noción de pacto que engloba a los sistemas federales, hace que su forma concreta de existencia se deposite en una Constitución como garantía de cumplimiento de una voluntad política. Prueba de ello es que nuestra Constitución a pesar de su naturaleza jurídica lleva el adjetivo de política.

De igual forma, las constituciones de las federaciones tienden a ser rígidas, por lo que se establece un proceso de reforma constitucional más complejo que en el proceso legislativo ordinario, esta rigidez está contenida en el artículo 135 al señalar que:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

Como Estado Federal, las Legislaturas locales tienen un papel importante en el proceso de modificación de la voluntad federal, nuevamente como reconocimiento de su naturaleza política. Por otra parte, la supremacía constitucional de los tratados

internacionales, así como la prevalencia del derecho federal está determinada por el artículo 133 que establece:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Con fundamento en este artículo, las constituciones locales y las leyes que de ella emanen no podrán ser contradictorias a la Constitución Federal, a los Tratados Internacionales debidamente ratificados y a las leyes federales que tampoco sean contrarias a la Ley Fundamental. Adicionalmente, el artículo 120 establece una obligación explícita hacia los Gobernadores para publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Por su parte, las leyes de una entidad federativa solo serán obligatorias en su territorio, sin embargo, los actos realizados en ellas tendrán plena validez y vigencia para las demás partes de la federación en atención al artículo 121, el cual no ha sido sujeto de reforma constitucional.

En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

- I. Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.
- II. Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación.
- III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes.



Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro Estado, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio.

- IV. Los actos del Estado civil ajustados a las leyes de un Estado, tendrán validez en los otros.
- V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán (sic DOF 05-02-1917) respetados en los otros.

Por último, la propia Constitución en el artículo 136 establece su inviolabilidad, determinando que una vez que se recobre la libertad, también se restablecerá la observancia de la Constitución.

## **E. Organización**

El pueblo de México en ejercicio de su capacidad de autodeterminación, en términos del artículo 40, establece dos niveles de descentralización política para su formación como Estado Federal; a la letra establece:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

En este orden de ideas, y como una especie de reconocimiento a la naturaleza política de las entidades federativas, el artículo 41 establece:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Como se estableció en el capítulo segundo, la noción de soberanía es un concepto propio del absolutismo que fue de utilidad para el nacimiento de los primeros Estados nacionales y por supuesto del Estado moderno, sin embargo, para efectos de la presente investigación, se prefiere el uso de las nociones de autodeterminación y de descentralización política para explicar el ejercicio y distribución del poder político de base democrática o popular.

Los artículos 40 y 41 son la base de la descentralización política en el Estado Mexicano, mediante la implementación de una forma de gobierno republicana y democrática, al tiempo que reconocen la capacidad de autodeterminación de las entidades federativas y que ésta se ejercita a través de los órganos de poder público.

Con respecto a los órganos federales, en términos del artículo 49, “el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. A su vez, el Poder Legislativo es bicameral al conformarse por en una Cámara de Diputados y otra de Senadores en términos del artículo 50.

El artículo 80 señala que el Supremo Poder Ejecutivo se deposita en una persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que respecta al ejercicio del Poder Judicial, se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito, de conformidad con el artículo 94.

Ya en el ámbito de las entidades federativas, el artículo 115 determina que estas deben adoptar para su régimen interior:

La forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

De manera adicional, el artículo 116 establece que el poder público de las entidades federativas se dividirá en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales se organizarán de conformidad con su propia Constitución local, pero con sujeción a los preceptos señalados en dicho artículo, entre los que destacan:

- Las elecciones a gobernadores, legisladores locales y miembros de los ayuntamientos deben realizarse mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.
- *Gobernadores*: tienen una duración máxima de 6 años en el cargo, sin posibilidad de reelección.
- *Legislaturas Locales*: se tiene que respetar el mínimo de diputados señalados en la Constitución, pueden reelegirse hasta por cuatro periodos consecutivos, tienen que existir diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. Deben tener la facultad expresa de aprobar el presupuesto de egresos, así como contar con una entidad de fiscalización con autonomía técnica y de gestión, con el objetivo de fiscalizar las acciones de la entidad federativa y de sus municipios.
- *Poder Judicial*: estará a cargo de los tribunales que establezcan las Constituciones locales respectivas. Los magistrados deben cumplir con los mismos requisitos señalados para ser ministro de la Suprema Corte, durarán en su encargo el tiempo que las Constituciones locales señalen, y podrán ser sujetos de reelección. Las Constituciones locales y Leyes Orgánicas deben garantizar su independencia al regular las condiciones de ingreso, formación y permanencia.

A pesar de su nueva naturaleza como entidad federativa, la Ciudad de México sigue teniendo un apartado especial de regulación en el artículo 122, principalmente por seguir siendo la sede de los poderes de la Unión y porque su base territorial son las Alcaldías y no los municipios. Con independencia de lo anterior, el inciso D del propio artículo 122, señala que “las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados aplicarán a la Ciudad de México”.

En lo que atañe al orden municipal de gobierno, recogemos el concepto propuesto por Reynaldo Robles (2006:26) al señalar que el municipio es:

Una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una

entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior.

Bajo esta concepción, los municipios son personas jurídicas de derecho público con aptitud para ser sujetos y objeto de derechos y obligaciones, donde su estructura y funcionamiento está determinado por lo dispuesto en la Constitución Política Federal, la Constitución Local que le corresponde, así como por la Ley Orgánica Municipal de su entidad respectiva y las leyes locales que le sean aplicables. En este sentido, los municipios están obligados a observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales, en los términos del artículo 115, fracción III, que determina:

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Se afirma que los municipios conforman un tercer nivel de descentralización política, por las razones planteadas por Reynaldo Robles (2006:7) con fundamento en el pensamiento de Miguel Acosta Romero:

- a. La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad, que en el caso del municipio está integrada por una asociación de vecindad.
- b. Personalidad jurídica distinta a la de sus integrantes, reconocida en el artículo 115, fracción II.
- c. Denominación o nombre, que es utilizado por todos los municipios en sus documentos oficiales para su identificación y distinción.
- d. Ámbito geográfico y domicilio, ya que los municipios ejercen sus atribuciones en un territorio determinado, además de contar con un domicilio legal donde se ubican sus órganos de representación.
- e. Elemento patrimonial, al contar con una hacienda municipal de la que dispone libremente para cumplir sus fines en términos del artículo 115, fracción IV.

- f. Régimen jurídico propio, ya que la validez de los actos de los ayuntamientos y la competencia de sus atribuciones derivan directa y exclusivamente de la Constitución y no de una norma federal o local.
- g. Objeto, que es servir de base a la división territorial y organización política y administrativa de los Estados que integran la Federación.
- h. Órganos de representación electos de manera popular y directa, depositados en un órgano colegiado de gobierno que se denomina Ayuntamiento, conformado por un Presidente Municipal como titular de la administración pública, síndicos y regidores.
- i. Fines, que buscan la satisfacción de las necesidades colectivas de su población y su desarrollo.

Al respecto, se cita el siguiente criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia constitucional en la Tesis P. /J. 44/2011 (9a.), con número de registro 160810, correspondiente a la Décima Época.

#### ORDEN JURÍDICO MUNICIPAL. PRINCIPIO DE COMPETENCIA (MUNICIPIOS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO).

La validez de los reglamentos municipales previstos en la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no deriva de las normas estatales (ni de las federales) sino directa y exclusivamente de la propia Ley Suprema. La articulación entre los ordenamientos federal, estatal y municipal se rige, en una serie de materias, por el principio de competencia. Así, cualquier conflicto entre normas pertenecientes a estos tres órdenes debe ser, en los ámbitos relevantes, solucionado exclusivamente a la luz del parámetro constitucional que opera la respectiva atribución y delimitación competencial. Si la relación entre normas estatales y municipales no pudiera en algún punto o ámbito material describirse sobre la base del principio de competencia -en contraposición al de jerarquía- la afirmación de que existe un "orden jurídico municipal" independiente y separado del orden estatal y del federal no tendría cabida, pues ningún sentido tendría afirmar que los Municipios son, en el contexto constitucional actual, "órganos de gobierno", o afirmar que la fracción II del artículo 115 referido contempla "reglamentos" que, lejos de ser asimilables a los reglamentos tradicionales de

detalle de normas, están llamados a la expansión normativa y a la innovación, sirviendo -dentro del respeto a las bases generales establecidas por las Legislaturas, de contenido constitucionalmente acotado- para regular con autonomía aspectos específicos municipales en el ámbito de sus competencias, y para adoptar las decisiones que las autoridades estiman congruentes con las peculiaridades sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas del Municipio.

En síntesis, los municipios conforman el tercer nivel de gobierno de la Federación Mexicana porque además de personalidad jurídica y patrimonio propios, la Constitución Política les reconoce potestad para legislar respecto a su ámbito interior y sus relaciones con los particulares en el artículo 115 fracción II; así como de un poder tributario propio o exclusivo de entidades con naturaleza política, como se determina en los artículos 31, fracción IV, y 115, fracción IV. Como consecuencia de lo anterior, cualquier conflicto de normas entre el orden municipal y los órdenes locales o federal, debe ser solucionado exclusivamente a la luz del parámetro constitucional que opera la respectiva atribución y delimitación competencial, lo que implica el uso de un principio de competencia y no de jerarquía respecto al orden federal o local.

#### **4.3. Sistema de Distribución de Competencias en el Orden Jurídico Mexicano**

Como ha quedado establecido, una de las características esenciales de la forma federal de Estado es la distribución de competencias entre dos o más niveles de gobierno, la cual debe ser necesariamente de carácter constitucional.

El sistema de distribución de competencias legislativas en el sistema constitucional mexicano encuentra su base en el artículo 124:

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Se establece un sistema *rígido* de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, al pretender la configuración de un sistema en el que de

manera clara se puede determinar que una competencia corresponde a uno u otro nivel de gobierno (Serna, 2008:55).

Este principio rector para la distribución de competencias ha venido evolucionando pero sin perder su esencia, por ejemplo los artículos 20 y 21 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 (Serna, 2008:60-61), definidos en gran parte por el voto particular de Mariano Otero señalaban:

Artículo 20. Sobre los objetos sometidos al Poder de la Unión, ningún Estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervenir en ellos, que el de los poderes generales que la misma establece.

Artículo 21. Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.

Como se observa, en estos artículos todavía no se formula la reserva a favor de las entidades pero si se adhieren al principio de legalidad al señalar que los órganos de poder público sólo tienen los derechos y facultades que la Constitución expresamente les otorga.

Posteriormente, la Constitución de 1857, sin igualarlo, sigue un modelo muy parecido al de la décima enmienda de los Estados Unidos de América al determinar en el artículo 117 que:

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Las razones históricas que llevaron al Constituyente de 1857 a adoptar la fórmula rígida del actual artículo 124, en palabras de Serna (2008:64) son las siguientes:

La génesis de la República estuvo caracterizada por la intromisión de los poderes federales en los asuntos internos de las entidades federativas; pero también por la injerencia de algunas entidades federativas en ámbitos de competencia de la Federación. En una situación así, introducir una fórmula de distribución de competencias que permitiera el empalme, la

coexistencia, la coincidencias y aún la concurrencia de facultades hubiese tenido un efecto desorganizador y desintegrador, puesto que habría estimulado la invasión de competencias entre los elementos del sistema federal. Sin un Estado nacional consolidado, sin normalidad constitucional, sin mecanismos de defensa de la Constitución operantes, sin una sumisión incondicional de las partes al orden constitucional, sin un sistema de justicia constitucional eficaz para resolver los conflictos de competencia de un sistema federal más complejo, no era práctico (y hubiese sido políticamente imprudente) introducir una fórmula de distribución de competencias más compleja de la que finalmente se adoptó.

Bajo este contexto, la única materia en la que se permitió una cierta coexistencia en cuanto a la facultad de legislar, fue en materia de vías generales de comunicación. Las demás fórmulas de cooperación o concurrencia son posteriores y en el marco de un Estado nacional mexicano ya consolidado.

El artículo 124, si bien fue objeto de discusión por el Constituyente de 1917, no fue alterado hasta la reforma política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016. No obstante, la realidad del sistema mexicano actual es más compleja, por ejemplo, Jorge Carpizo (1994:953-959) identifica: facultades atribuidas a la Federación; facultades atribuidas de manera expresa o tácita a las entidades federativas; facultades prohibidas a la Federación; facultades prohibidas a las entidades federativas, absolutas (artículo 117) y relativas (artículo 118); facultades coincidentes; facultades coexistentes, y facultades derivadas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con el propósito de identificar con mayor facilidad las relaciones verticales de poder se realiza una clasificación del sistema constitucional de distribución de competencias en atención a la división clásica de poder ejecutivo, legislativo y judicial, el cual puede ser consultado en la parte de anexos con el número uno. El análisis de las relaciones de poder, de interés para la presente investigación por sus implicaciones y posibles cambios o adaptaciones se realizará en los siguientes apartados.



#### 4.4. Análisis del Sistema de Distribución de Competencias establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La democracia, como producto del liberalismo político, es una forma de organización social en la que los individuos se obedecen a sí mismos conservando su libertad al unirse a los demás. En este sentido, tiene su fundamento en una serie de reglas fundamentales que tiene por objeto determinar quién está autorizado para tomar las decisiones de la colectividad y bajo qué procedimientos. Como quedó establecido en el punto 3.12 del capítulo anterior, la división territorial y de funciones propia de los sistemas federales, potencializa el ejercicio democrático, al reconocer y preservar una multiplicidad de centros de decisión política, conformados de manera legítima.

La descentralización política y el reconocimiento efectivo de la naturaleza política de las partes de una Federación se materializa en las atribuciones o competencias que tiene a su cargo, ya que estas son reflejo de su responsabilidad política con los ciudadanos, así como de su capacidad financiera o presupuestaria para realizar de manera óptima dichas funciones u obligaciones.

En los Estados Unidos Mexicanos la fórmula básica para la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas es la contenida en el artículo 124, que toma como modelo la décima enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América, para su mejor comparación, se transcriben ambos preceptos constitucionales:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política de los Estados Unidos de América
<b>Artículo 124.</b> Las facultades que no están <i>expresamente</i> concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.	<b>Décima Enmienda.</b> Los poderes que no han sido delegados a Estados Unidos por la Constitución ni prohibidos por ella a los Estados, están reservados a los Estados, respectivamente o al pueblo.

Como se puede observar, el texto constitucional norteamericano no contiene el término *expresamente*, ya que su telos o propósito es marcar un límite a las posibilidades de expansión de las facultades de la Federación, y no como lo interpreto el Constituyente mexicano, como la implementación de un sistema rígido de diferenciar de manera clara y precisa las facultades correspondientes a la Federación y las correspondientes a las entidades federativas (Serna, 2008:67).

Para el exjuez de la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica Joseph Story, (Serna, 2008:68), es “imposible limitar a un gobierno al ejercicio de facultades expresas. Necesariamente deben admitirse facultades por implicación, a menos que la Constitución descienda a regular los más mínimos detalles”. El hecho que la décima enmienda no especifique lo que ha sido delegado o lo que no ha sido delegado, favorece claramente a las Entidades federativas y deja clara la intención del Constituyente norteamericano por no establecer un sistema rígido de distribución de competencias.

En el caso de nuestro país, para que la Federación adquiriera una nueva atribución o competencia es necesaria una reforma al texto constitucional, la cual por su propia naturaleza tiene un procedimiento especial señalado en el artículo 135, al requerir del consenso o aprobación de dos terceras partes de los presentes del Congreso de la Unión, así como de la mayoría de los miembros que conforman al Estado Federal para actualizar o modificar la voluntad federal.

Desde una perspectiva comparada, los sistemas federales tienden a la homogenización como una función de conciliación o compatibilidad de intereses, recordando que la Federación surge de un pacto de unión. Por su parte, los Estados unitarios tienden a adoptar formas de descentralización que den cabida a nuevas formas de participación ciudadana y tolerancia a la diversidad para mantener su armonía y funcionamiento.

Sin embargo, el caso mexicano es resultado de la prevalencia de un partido político hegemónico en el sistema político mexicano, propiciando que los procesos de reforma constitucional sean frecuentes. El mejor ejemplo de ello son las setenta y siete reformas al artículo 73, la primera publicada el ocho de julio de 1921 y la última el

quince de agosto de 2016. De manera adicional, artículos como el 26, 27 y 28 atribuyen facultades exclusivas a la Federación; estas circunstancias, propias de nuestro país, han propiciado que a través de los años exista un predominio del poder central, con una naturaleza jerárquica de poder y autoridad y una relación de dependencia hacia la Federación por parte de los demás órdenes de gobierno.

En suma, es posible afirmar que a pesar de la reserva formal contenida en el artículo 124 en favor de las entidades federativas, existe un alto grado de centralización en la distribución de competencias legislativas. Por lo que, si bien nuestro país es formalmente un Estado Federal, manifiesta problemas típicos de un Estado Unitario como: una sobrecarga de trabajo, y el distanciamiento o la pérdida de visibilidad y de responsabilidad, eficacia e inmediatez, entre los centros de decisión y los destinatarios de la acción pública (Serna, 2008:88).

Aunado a lo anterior, en México no existe un uso de las facultades implícitas, ya que cuando ha existido falta de claridad en la norma fundamental se ha recurrido al proceso de reforma constitucional, lo que refleja la poca resistencia por parte de las entidades federativas en defensa de sus atribuciones y de oposición a los vicios de la centralización (Armenta, 2010:103).

Sin menoscabar lo señalado en los párrafos anteriores, para efectos de la presente investigación, lo importante es determinar y garantizar la participación de todos miembros de la Federación en el proceso político, así como su protección y reconocimiento en las relaciones de supra, sub y coordinación determinadas por el texto constitucional, con fundamento en su naturaleza política. No es un objetivo propio de esta investigación emitir juicios sobre temas específicos o concretos sobre el grado de coordinación o distribución de las competencias; además de las limitaciones propias para realizar un estudio de tal naturaleza, están responden a situaciones políticas, sociales o económicas de un Estado en un momento determinado, y por otro, deben guardar cierta flexibilidad o grado de adaptación para responder a fenómenos de naturaleza cambiante. En consecuencia, no se busca determinar cuál orden de gobierno es el ideal para realizar las funciones de educación, salud, deporte o cultura por mencionar algunos ejemplos, o si las materias exclusivas o concurrentes son

demasiadas o no; esa es una decisión política que le corresponde a los órganos legislativos reconocidos en la Constitución Federal, como depositarios de la voluntad popular. Por lo que, mientras dicha distribución sea producto de la voluntad federal es legítima y de cierta manera acorde a las características propias del país en ese momento determinado.

Lo que se busca es identificar áreas de oportunidad, debilidades o en su caso omisiones en la estructura institucional o jurídica del Estado Federal Mexicano para garantizar y proteger los medios o formas de acceso de participación política y de toma de decisiones que le son propios a los miembros de la Federación, y así garantizar el equilibrio y existencia propia de la Federación. Lo anterior, debe coadyuvar a que los mexicanos sean beneficiarios de las ventajas que ofrece esta forma de Estado para la distribución del poder político.

La creación y preservación de espacios de decisión sobre los temas públicos accesibles a los ciudadanos, es un tema trascendental para el funcionamiento y la formación de la voluntad popular en el sistema federal, ya sea mediante cuerpos colegiados como las cámaras de senadores, diputados y los cabildos; cargos de ejecución política o toma de decisiones en diferentes niveles, donde se encuentran los presidentes municipales, gobernadores y el presidente de la república, o con la instauración de centros de decisión judicial, que resuelvan los conflictos entre estos órganos de gobierno y entre los particulares, en sus propios ámbitos de competencia privilegiando la resolución local de los conflictos. Para el análisis de dichas relaciones de poder se abordarán los siguientes tópicos:

#### **A. Sobre las Relaciones de Supra y Subordinación**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece varios supuestos en que los órganos federales actúan en condición de superioridad respecto a los demás miembros que conforman la federación.

La primera de ellas se encuentra en el artículo 29 al establecer la figura de la *suspensión de garantías*. Para un mejor control sobre su aplicación se propone su

aprobación mediante una mayoría calificada, así como la rendición de cuentas al legislativo sobre su uso por parte del ejecutivo de manera posterior.

Se considera que con la *suspensión de garantías* se puede hacer frente a una rebelión interna o a Estados de excepción por cuestiones de seguridad, por lo tanto, esta figura hace innecesaria la existencia de otros mecanismos de control como la *desaparición de poderes* prevista en el artículo 76, fracción V, la cual fue usada por el Senado de manera arbitraria y abusiva en más de 60 ocasiones en el periodo de 1879 a 1975, quedando de manifiesto su disfuncionalidad, además de ser contraria con la autonomía local (Cárdenas, 2012:207); y en el artículo 115, fracción I, párrafo 3 para el caso de los ayuntamientos municipales.

En este sentido, las constituciones locales son el texto normativo adecuado para establecer los mecanismos de sustitución de autoridades locales, como una competencia que pertenece al orden interno de las entidades federativas, donde en caso que se ponga en riesgo al orden federal existe la suspensión de garantías.

De igual forma, la atribución del Senado señalada en la fracción VI del artículo 76, por un lado ha perdido su vigencia histórica, y por otro genera la existencia de dos mecanismos diferentes de solución para la resolución de conflictos entre poderes locales, uno político y otro jurisdiccional. Si se parte del supuesto que las cuestiones políticas son cuestiones constitucionales, la resolución de este tipo de situaciones estaría regulada por el artículo 76 y por las controversias constitucionales contenidas en el artículo 105. En el actual Estado Constitucional de Derecho, es preferible que un órgano jurisdiccional se encargue de resolver las controversias que lleguen a suscitarse; adicionalmente, se debe respetar los mecanismos de resolución de conflictos que las Constituciones y leyes locales establezcan, por lo que no es necesario romper el orden constitucional interno en búsqueda de soluciones que dicho orden tiene la obligación de brindar. En el segundo supuesto de dicha fracción, relativa a la existencia de un conflicto armado, en todo caso se tendría que aplicar la figura de la suspensión de garantías y no apelar al Senado para la resolución del conflicto.

Por último, respecto a las responsabilidades de los servidores públicos, específicamente en materia de juicio político, regulada por los artículos 108 y 110, y la

responsabilidad penal a que hace referencia el artículo 111, se estima que las Constituciones Políticas locales deben establecer sus propios mecanismos de responsabilidad política y sobre la eliminación del fuero constitucional. En primer lugar, porque la Constitución señala responsabilidades generales por el incumplimiento a la norma fundamental, pero de manera concreta por violaciones a leyes federales, mal uso de recursos federales, o por la comisión de un delito federal. Y en segundo lugar, porque las entidades federativas conservan su existencia política, como se ha señalado en diversos apartados de esta investigación. En este sentido, es importante que los órdenes constitucionales locales determinen supuestos de responsabilidad penal por la comisión de delitos del fuero común, así como la instrumentación del juicio político en caso de incumplimiento al marco jurídico que las autoridades locales juraron guardar y proteger al momento de sus respectivas tomas de protesta.

## **B. Sobre las Relaciones de Coordinación**

Para el estudio de las relaciones de coordinación es importante tener presente que el concepto de facultades concurrentes en México no coincide con el de los Estados Unidos de América o Alemania, ya que en nuestro sistema federal no existe el fenómeno de desplazamiento de un nivel de gobierno a otro. La concurrencia mexicana se acerca más a la noción de competencias compartidas, donde la Federación expide una especie de leyes marco, mediante las cuales “las competencias de cada nivel de gobierno quedan definidas por un título de exclusividad” (Serna, 2008:24).

Si además se considera que el artículo 124 establece un sistema rígido de competencias, donde la actividad estatal es o responsabilidad de las entidades federativas, o de los órganos federales, los conflictos normativos entre el derecho federal y el derecho local en México deben resolverse bajo el principio de competencia, con la especial circunstancia de que “dicha competencia es definida por la Federación, a través de la ley federal respectiva, sin que exista ningún tipo de límite constitucional al ejercicio de esta facultad por parte del Congreso de la Unión” (Serna, 2008:25). En

consecuencia, la definición o decisión de lo que le corresponde a cada nivel de gobierno queda en manos del Congreso de la Unión.

Actualmente el Estado Mexicano, a través del Congreso de la Unión, ha emitido de manera nominativa 43 Leyes Generales vigentes. Cabe resaltar que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-S tiene el carácter de una ley general, sin embargo no se menciona tal carácter en el título de la ley, por lo tanto, es importante remitirse al texto constitucional para definir si estamos frente a una ley general o no. La relación de leyes generales señaladas como tal en el título de la norma es la siguiente:

- |   |   |
|---|---|
| 1. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia | 15. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito                              |
| 2. Ley General de Asentamientos Humanos                               | 16. Ley General de Partidos Políticos   |
| 3. Ley General de Bibliotecas   | 17. Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables   |
| 4. Ley General de Bienes Nacionales                                   | 18. Ley General de Población  |
| 5. Ley General de Cambio Climático                                    | 19. Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil |
| 6. Ley General de Contabilidad Gubernamental                          | 20. Ley General de Protección Civil   |
| 7. Ley General de Cultura Física y Deporte                            | 21. Ley General de Responsabilidades Administrativas  |
| 8. Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas      | 22. Ley General de Salud  |
| 9. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable                     | 23. Ley General de Sociedades Cooperativas  |
| 10. Ley General de Desarrollo Social                                  | 24. Ley General de Sociedades Mercantiles   |
| 11. Ley General de Educación  | 25. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito   |
| 12. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales         | 26. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública                                  |
| 13. Ley General de la Infraestructura Física Educativa                | 27. Ley General de Turismo  |
| 14. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes        | 28. Ley General de Víctimas   |
|   | 29. Ley General de Vida Silvestre   |

- |  |  |
|--|--|
| 30. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente                           | 38. Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres   |
| 31. Ley General del Servicio Profesional Docente   | 39. Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad   |
| 32. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral                      | 40. Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia  |
| 33. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción  | 41. Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos  |
| 34. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública                                      | 42. Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos                           |
| 35. Ley General en Materia de Delitos Electorales  | 43. Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. |
| 36. Ley General para el Control del Tabaco   |  |
| 37. Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista |  |

En este contexto, las facultades concurrentes han dado lugar a una especie de *desconstitucionalización* de la distribución de competencias. Esta distribución competencial en un rango normativo inferior al constitucional, trae como principal consecuencia la improcedencia de presentar controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción I, para la resolución de conflictos por la invasión de esferas de competencia entre niveles de gobierno, toda vez que desde una perspectiva formal no existe un conflicto constitucional al estar definido en el marco de una ley federal.

Es importante señalar que las entidades federativas están en posibilidad de expedir su propio marco normativo, sin embargo, debe adecuarse a la legislación federal sin posibilidad de entrar en contradicción con la misma, cerrando el sistema rígido de distribución competencial y dejando en una situación de indefensión a las entidades federativas al cerrarse cualquier posibilidad de participación para la modificación o construcción de dicha distribución, o señalar su inconstitucionalidad al quedar plasmada en una ley federal.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido una serie de tesis y jurisprudencias, que si bien son producto de la resolución de controversias



constitucionales reafirman el argumento planteado en el párrafo anterior. Del contenido de las tesis: P. XXIV/2014 (10a.), con número de registro 2006661; P./J. 15/2012 (9a.), con número de registro 160028; P./J. 36/2011 (9a.), con número de registro 160791; P./J. 15/2011, con número de registro 161384, y P./J. 143/2001, con número de registro 187994, plasmadas de manera íntegra para su consulta en el apartado de anexos, se puede establecer que el máximo tribunal del país ha adoptado como criterio que las normas que expidan las entidades federativas, los Municipios o la Ciudad de México, deben sujetarse a la ley general que expida el Congreso de la Unión, toda vez que este grupo de materias fue absorbido por la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera a través de la Ley General, la concurrencia de la facultad entre los tres niveles de gobierno.

Por lo tanto, el Poder Legislativo Federal tiene amplias facultades para determinar las competencias de todos los niveles de gobierno como considere necesario o conveniente, sin que exista algún tipo de límite al respecto. En consecuencia, este tipo de leyes alcanzan un nivel de especificidad y exhaustividad que sobrepasa su función originaria de expedir las bases generales de coordinación o colaboración entre los diferentes niveles de gobierno y sus respectivos órganos.

De manera reciente, la Federación ha expedido documentos normativos *nacionales* como el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Ejecución Penal, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, en cumplimiento del artículo 73, fracción XXI, inciso c), para regular en el fuero federal y en el fuero común dichas materias mediante un ordenamiento único, sin la posibilidad de que las entidades federativas puedan emitir otro tipo de legislación complementaria, como sucede con las facultades concurrentes.

Como complemento de lo anterior, se tienen que distinguir dos tipos de leyes federales, aquellas que regulan materias exclusivas de la federación y aquellas que regulan el ámbito de acción federal de una materia. Como ejemplo del primer supuesto se encuentran el Código de Comercio, la Ley de Comercio Exterior, la Ley de Hidrocarburos, la Ley Federal de Cinematografía, la Ley Federal de

Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley Federal de Derecho de Autor entre otras. Por otra parte, también existen ordenamientos federales como el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Penal Federal, la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, o la Ley de Planeación, como legislaciones que pueden tener un equivalente en el orden jurídico de las entidades federativas o inclusive municipal, y cuyo fin es regular dicha materia en su ámbito específico de gobierno.

Con base en las características sociales de la historia reciente del país, así como de las particularidades en materia de recursos humanos, financieros y técnicos de una parte importante de los municipios y de las entidades federativas, se considera que el uso de las leyes generales para una descentralización gradual y progresiva de competencias a su favor pueden constituir un instrumento adecuado, en el sentido que una reforma drástica e inmediata al sistema constitucional de distribución de competencias vigente puede traer más problemas que beneficios.

Coincidimos con varias voces que, el actuar de la federación tiene que estar acotado a los temas de interés nacional y dejar a los demás niveles de gobierno materias de impacto local para la optimización del actuar estatal en las tres funciones del poder. Sin embargo, la simple transferencia normativa de facultades a las entidades federativas y municipales por parte de la Federación puede traer una serie de problemas de operatividad y eficiencia contraproducentes en el corto plazo, que pueden afectar gravemente la gobernabilidad y crear una imagen falsa e incorrecta del funcionamiento de una Federación.

Para que un Estado Federal funcione de manera correcta requiere que sus miembros cuenten con una estructura jurídica e institucional fuerte y consolidada, tanto en su actuar como en la rendición de cuentas. Si se opta por esta forma de Estado pero los miembros son débiles a su interior, difícilmente se podrá estar en condiciones de disfrutar de los beneficios que conlleva vivir en un sistema federal.

En esta circunstancia existen dos supuestos básicos, adoptar una forma de Estado diferente como la centralizada, lo que implica dejar de confiar en la capacidad política

y jurídica de los miembros para la solución de sus propias necesidades y conflictos. O por el contrario, realizar acciones que coadyuven al fortalecimiento de las partes que conforman a la Federación. La instrumentación de leyes federales puede ser un camino para lograr dicho objetivo, con las siguientes consideraciones:

1. Ser de carácter temporal, el uso de un sólo marco normativo facilita procesos de actuación e identificación de responsabilidades, por lo que tener a la Federación como una especie de órgano de conducción legislativo puede ser más benéfico que tener 32 normatividades con diferentes grados de armonización normativa.

Sin embargo, no hay que perder de vista que el objetivo principal es dotar a las entidades federativas y municipios de un marco competencial de actuación propio, con materias exclusivas y compartidas o concurrentes, que garantice la protección y el ejercicio efectivo de los derechos humanos de la población.

2. Limitar constitucionalmente la actuación del Congreso de la Unión al momento de distribuir las competencias, para no dejar en una situación de indefensión a las entidades y a los municipios, lo cual es posible con la implementación o el reconocimiento jurídico de principios como la subsidiariedad.
3. Privilegiar la firma de verdaderos convenios de coordinación con la participación activa de las entidades federativas y municipios, que sirvan como vía de aprendizaje y romper con los argumentos que señalan que los órganos centrales deben concentrar las funciones por cuestiones de carácter técnico o de gestión.

De manera especial, estos mecanismos de colaboración no pueden ser utilizados como instrumentos para posibilitar la transferencia de competencias. La colaboración no debe llevarse al extremo de avalar acciones o actos que modifiquen o trastornen la distribución de competencias fijada en el texto constitucional. El gran reto del federalismo es lograr un equilibrio que si bien es producto de acuerdos políticos, tenga una expresión constitucional que dote de estabilidad al sistema.

4. Garantizar la provisión de recursos financieros que no comprometan el actuar de las autoridades locales a intereses políticos y romper con la dependencia hacia el gobierno federal.
5. Fortalecer la participación de las entidades federativas en el proceso legislativo ordinario y los medios de solución de controversias, toda vez que la distribución de competencias deja de ser constitucional al estar contenida en una legislación federal ordinaria.

El uso de las leyes generales pueden ser una opción viable para que las entidades federativas y los municipios potencialicen la participación ciudadana y la generación de nuevas alternativas de solución a los problemas comunes, respetando una serie de criterios de actuación que los haga responsables políticamente ante sus ciudadanos, al tiempo que se les dota de los recursos financieros y técnicos para realizar dichas tareas. De esta manera se estaría coadyuvando a la creación de un marco de actuación exclusivo y concurrente de las entidades federativas y de los municipios, respetando su naturaleza política, al tiempo que se fortalece su legitimidad ante la población.

Por último, es importante aclarar que no se puede concebir al federalismo como un sistema donde cada órgano de gobierno tiene la libertad de regular las materias de su competencia a su arbitrio o de manera independiente, ya que los sistemas federales unen dos nociones disímiles u opuestas a primera vista. Hay que recordar que, en un primer momento la Federación aparece como la forma política más viable para unir o mantener la unión de los miembros, y que sus objetivos principales son la conciliación de diferencias y la consecución de intereses comunes.

En consecuencia, las Federaciones entran en un proceso de homologación o de armonización, ya que si las diferencias son más que las coincidencias se pone en riesgo la existencia misma de la nueva unidad política-jurídica. La principal ventaja de esta forma de organización del Estado es el margen de acción para la innovación y el perfeccionamiento de la actividad estatal, donde sí se obtienen mejores resultados, los demás miembros puedan adoptar dicho aprendizaje y entrar nuevamente en un proceso de homologación o armonización. Esto es posible gracias al respeto y garantía

de la existencia política de los miembros que integran al Estado Federal; en un sistema centralizado, donde la descentralización de funciones se realiza a través de órganos administrativos y no órganos políticos, el marco de acción es más limitado al prevalecer una estructura vertical y de subordinación, al tener el deber de cumplir con las ordenes o indicaciones de los órganos superiores.

### **C. Sobre el Funcionamiento e Integración del Congreso de la Unión.**

Un Estado Federal en esencia requiere de dos cosas, el reconocimiento de la existencia política de las partes que la conforman y la participación de dichas partes en la formación de la voluntad política. Este reconocimiento y participación deben formar parte esencial del contenido de su Constitución.

El reconocimiento de la existencia política de las partes se obtiene mediante la aplicación de los principios de democracia, representación y subsidiariedad en el contexto republicano. Es por ello que, un ciudadano puede ejercer su derecho al voto (democracia) para elegir a un presidente municipal, un gobernador y un presidente de la república, y a su vez ser representado en un cabildo, una cámara de diputados local, una cámara de senadores y una cámara de diputados federal (república). Como se observa, la existencia de una distribución territorial y de funciones trae como consecuencia directa el establecimiento de más espacios de decisión, y por supuesto de representación.

La representación en los órganos de decisión es vital, en especial los de naturaleza legislativa porque legitiman la formación de la voluntad de la unión al determinar las reglas a las que se van a someter todos los miembros de la Federación. Las Cámaras de Diputados y Senadores son órganos políticos cuyo objetivo principal es participar en la creación de leyes e integración de los órganos públicos; en este sentido, el derecho se puede considerar como la expresión jurídica de una voluntad política que dota de obligatoriedad, validez y eficacia a las normas que emanan de dichos órganos de poder.

De manera generalizada, se ha relacionado al sistema bicameral con los sistemas federales, donde una cámara representa a los ciudadanos aplicando un criterio

demográfico, y la otra cámara representa a las entidades federativas que la integran, aplicando un criterio de igualdad en el número de representantes por cada una de ellas. El propósito principal de los órganos legislativos es que todos los miembros de la federación, como consecuencia de su naturaleza política, sean partícipes en la formación de la voluntad popular, es decir, de las leyes y sobre todo en el proceso de reforma constitucional.

Las Cámaras de Diputados y de Senadores son órganos de la Federación, es por ello que la representación de intereses de carácter territorial y poblacional (distritos electorales), o por los factores reales de poder (representación proporcional), debe ser conducida por una dialéctica en la que se vele por el bien superior de la nación.

En nuestro país, la Cámara de Diputados está conformada por los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Para la elección de los diputados de mayoría relativa el territorio nacional se divide en 300 distritos electorales uninominales, cuya conformación atiende principalmente a una igualdad en la densidad demográfica de cada uno de los distritos; de acuerdo con el pensamiento de Montesquieu plasmado en su obra “Del espíritu de las leyes”: lo conveniente es que cada lugar tenga su representante, elegido por los habitantes del lugar. Por otra parte, para asegurar la equidad en la representación partidaria, se aplica el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Establecer mecanismos que equilibren la representación popular es un acierto toda vez que existe la posibilidad de lograr victorias electorales con poco margen de diferencia. Sin embargo, también puede suceder que candidatos que obtuvieron un número considerable de votos, pueden o no, formar parte de las listas regionales a cargo de los partidos políticos. En consecuencia, se puede llegar al extremo que el cuarenta por ciento de la cámara que en esencia representa al pueblo, no se someta a la valoración pública del voto. En este sentido, se propone que para la integración de las listas regionales para la elección de diputados por el principio de representación proporcional se intercale la elegibilidad de quienes no participaron en el proceso electoral correspondiente bajo el principio de mayoría relativa.

Por su parte, en un primer plano la Cámara de Senadores tiene el objetivo de representar institucionalmente a las entidades federativas para la conformación de la voluntad política, principalmente en el proceso de reforma constitucional. Sin embargo, esta circunstancia genera que el Senado adquiera una doble naturaleza, como órgano de la Federación y como órgano de representación de las entidades federativas. En consecuencia, desde la perspectiva de la construcción efectiva de un sistema de pesos y contrapesos el Senado cae en un claro supuesto de conflicto de intereses. Por lo tanto, de manera real el Senado acaba siendo un órgano de la Federación desligado de los intereses de los miembros, toda vez que un senador no guarda un vínculo jurídico o político con el ejecutivo local o con la Legislatura local, con un actuar completamente independiente.

De los 128 ciudadanos que integran el Senado, 64 son elegidos por el principio de mayoría relativa en fórmulas de dos candidatos por entidad; 32 por el principio de primera minoría, es decir, un senador por entidad, y 32 por el principio de representación proporcional mediante el sistema de lista en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Con excepción de los 32 senadores electos por el principio de representación proporcional, sin elementos suficientes que justifiquen su existencia bajo el análisis de las características de un Estado Federal, el Senado mexicano cumple con la encomienda de respetar la igualdad de las partes, sin importar los criterios de población, económicos o de cualquier otra índole. No obstante, los Senadores son sometidos al mismo proceso de elección popular en relación con los Diputados Federales; este proceso de integración hace que los senadores terminen por representar los intereses de los partidos políticos. Inclusive, puede suceder que los Senadores electos sean de un partido diferente al del Gobernador electo, con lo cual, prácticamente se nulifica la comunicación o la representación de los intereses locales en segunda cámara de la unión.

De manera adicional, la división del Congreso de la Unión en dos cámaras puede ser considerada como una debilidad del propio Poder Legislativo por la autonomía de

actuación de ambas cámaras, lo que se traduce en procesos legislativos más largos o en iniciativas que prosperan en una cámara y son rechazadas en la otra.

Por último, la disminución del número de legisladores que conforman el Congreso de la Unión ha sido un tema de debate en la agenda pública de especial interés, sobre todo en tiempo de elecciones. Al respecto, en congruencia con las ideas plasmadas en este trabajo de investigación sobre la conformación de una república federal, se considera que la reducción de diputados o senadores es un acto en contra de la democracia y de la esencia federal de proteger y procurar la creación de espacios de decisión política; donde a mayor número de legisladores la representación política de la población aumenta.

#### **D. Participación de las Entidades Federativas en la Formación de la Voluntad de la Federación**

Las entidades federativas tienen dos maneras de participar en la formación de la voluntad política de la federación. La primera está contenida en el artículo 71, fracción III, al facultar a las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión.

Al respecto, considero que el derecho de iniciar leyes o decretos debe ser extendido a los Gobernadores de las entidades federativas, quienes en su calidad de ejecutivos locales van a tener un panorama completo del ejercicio de sus propias atribuciones, derivadas de los acuerdos competenciales establecidos en las leyes federales. Se debe permitir mayor participación en los procesos legislativos por parte de las entidades federativas para que vayan construyendo un marco competencial propio y exclusivo que se incorpore al texto constitucional como garante de su existencia política.

Para lograr lo anterior, es importante que los órganos federales reconozcan las relaciones horizontales que pueden generar los gobernadores, incluidos los acuerdos para presentar iniciativas en materia legislativa, como sucedió con la iniciativa presentado al Senado de la República en materia del mando único por parte de la Comisión Nacional de Gobernadores. En este sentido, es factible señalar que las



iniciativas propuestas por un número determinado de entidades federativas se les den el carácter de preferentes, como ocurre con las iniciativas presentadas por el Presidente de la República el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones. Dicha preferencia podría alcanzarse con el apoyo de ocho gobernadores o legislaturas locales, para contar con una representación mínima del 25% de las entidades federativas.

La segunda forma de participación de las entidades federativas es en el proceso de reforma constitucional señalado en el artículo 135, al requerir la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México. Sin embargo, es un hecho notorio la gran cantidad de reformas constitucionales, en específico al artículo 73 para aumentar el ámbito competencial de la Federación. En consecuencia, se propone que para reformar el sistema constitucional de distribución de competencias sea necesaria una mayoría calificada de las entidades federativas para sancionar este tipo de reformas constitucionales y ofrecer un contrapeso adicional al Senado que, como quedó demostrado, en la práctica constitucional es más un órgano que representa los intereses del Estado en su conjunto que de los intereses de las entidades federativas.

De manera adicional, también se pueden explorar nuevas formas para establecer un procedimiento especial para la aprobación de leyes generales y dar mayor participación en la creación y proceso de reforma en este tipo de leyes a las entidades federativas, como por ejemplo, la obligación de que sean ratificadas por la mayoría de las Legislaturas locales o de los gobernadores.

En este sentido, también es importante garantizar a las autoridades locales una situación de igualdad en materia jurisdiccional con relación a los órganos de la federación, como la posibilidad de señalar como prioritarios la resolución de determinados juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad por parte del Poder Judicial de la Federación, en términos del artículo 94, párrafo noveno de la Constitución Federal. De igual manera se propone la implementación de un federalismo judicial que permita que el control difuso de constitucionalidad sea una realidad técnica y operativa, para que los Tribunales locales

cumplan con su función de contrapeso o control interorgánico del poder, sobre los actos de hacer y no hacer por parte de los Ejecutivos y las Legislaturas locales.

### **E. Promoción de las Relaciones Horizontales de Poder**

Como se señaló en el punto 3.8 apartado C del capítulo anterior, algunos sistemas federales hacen uso de un principio o un deber general de colaboración; sin embargo, no se encuentra en la doctrina, en la jurisprudencia, o en el derecho constitucional mexicano un principio similar, principalmente en razón que la cohesión de nuestro sistema federal se alimentaba de la lógica centralizadora ejercida por el sistema de un partido hegemónico en el poder, el cual ha permitido que el Congreso Federal tenga la capacidad de definir el carácter vertical de las relaciones intergubernamentales y los términos de participación de cada nivel de gobierno en la elaboración y ejecución de políticas públicas.

En este sentido, resulta importante flexibilizar las condiciones para potenciar relaciones intergubernamentales de carácter horizontal mediante mecanismos que promuevan la cohesión institucional, sin tener que pasar por el visto bueno de un órgano político como el Senado en el caso de las entidades federativas, o de las Legislaturas Locales en el caso de los municipios.

De manera adicional, como destaca Serna (2008:43), la centralización de los recursos financieros hace que resulte inviable o al menos poco práctico para una entidad federativa desarrollar proyectos comunes con sus pares en una relación horizontal o de igualdad excluyendo a la Federación, ya que este tipo de acciones les privaría de los recursos que ésta última podría aportar al proyecto. Lo cual genera un vínculo de necesidad con el gobierno federal para la obtención de recursos financieros o técnicos, situación que es ampliamente aprovechada por dicho nivel de gobierno en detrimento de la autodeterminación política local y del sistema democrático en su conjunto.

## **F. Sobre el Poder Tributario en el Estado Federal Mexicano**

El poder tributario se refiere a la capacidad que tiene el Estado para establecer las contribuciones que se estimen necesarias para la prestación de los servicios públicos y la consecución de los sus propios fines.

En el texto constitucional se establece el deber de contribuir, el órgano en que se deposita el poder tributario para su ejercicio, los límites de este poder, y el esquema formal de garantías de los particulares frente a su ejercicio, el cual, de manera general está compuesto por los principios de legalidad, de reserva de ley, de justicia tributaria, y de equidad. En este sentido, la fracción IV del artículo 31 constitucional, establece la obligación de todos los mexicanos de *contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México, y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*

El principio de constitucionalidad en materia de contribuciones exige que la Constitución deposite el ejercicio del poder tributario en los órganos legislativos, prohibiendo cualquier clase de delegación o autorización a favor del ejecutivo para modificar los supuestos o tipos legales que componen el esquema tributario, lo que abarca todos los elementos técnico jurídicos, como el hecho imponible, el sujeto pasivo, la base, el tipo de gravamen y el parámetro. Adicionalmente, en algunos países se requiere que las normas en materia de contribuciones sean aprobadas mediante un quórum especial conocido con el nombre de *reserva de ley* (Cruz, 2012:38-39).

Del contenido constitucional vigente se puede señalar que el sistema fiscal mexicano se puede describir en los siguientes puntos: (Cárdenas, 2012:214)

1. La Federación cuenta con tributos reservados de manera exclusiva;
2. Las entidades federativas no cuentan con tributos reservados de manera exclusiva;
3. La Federación cuenta con un poder tributario genérico para establecer impuestos sobre todas las materias, con fundamento en el artículo 73, fracción VII;

4. Las entidades federativas tienen un poder tributario genérico para gravar todas las materias con la limitación de no poder hacerlo sobre aquellas que están reservadas a la Federación, como resultado de la aplicación del artículo 124 constitucional;
5. El poder tributario de las entidades federativas es coincidente y coexistente con el de la Federación, salvo las atribuciones exclusivas de la federación y las prohibiciones a los Estados miembro, y
6. Corresponde a los municipios tanto la administración como el producto de la recaudación de los impuestos a la propiedad inmobiliaria que establezcan las Legislaturas locales, ya que estas últimas determinan las contribuciones de los municipios.

Adicionalmente, el sistema financiero constitucional se ve complementado por la Ley de Coordinación Fiscal, la cual pretende limitar la duplicidad de contribuciones que pudieran imponer las entidades y la Federación, a pesar de que constitucionalmente no hay impedimento para ello, además de ser un paliativo para dotar a las entidades y a los municipios de los recursos que requieren para la realización de sus funciones y atribuciones.

Como señala Cruz Covarrubias (2012:141), después de la promulgación de la Constitución de 1917 existía un desequilibrio del poder tributario opuesto al actual, donde las entidades federativas tenían prácticamente todo el poder tributario del Estado y la Federación se veía en la necesidad de pedir recursos a los Estados para cumplir con sus obligaciones y sus gastos, sin embargo, poco a poco la Federación fue atribuyéndose mayores ingresos en detrimento de las entidades federativas.

Para 1942, la Federación ya contaba con atribuciones para gravar impuestos sobre: la electricidad; recursos naturales del subsuelo y agua; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; tabaco; gasolina y derivados del petróleo, cerillos y fósforos; aguamiel y derivados; explotación forestal; producción y consumo de cerveza. Acaparando las áreas más importantes en materia de recaudación, revirtiendo la situación en contra de las entidades federativas. Al grado que “la Federación transfiere

a los Estados alrededor del 95% de los ingresos de éstos” (Cruz, 2012:142), por lo que las entidades federativas solo recaudan alrededor del 5% de sus ingresos colocándose en una situación de dependencia económica total.

Adicionalmente, el desarrollo democrático del país y la alternancia observada en gran parte de las entidades federativas hacen que el descontento con el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal sea más notorio por parte de los gobernadores, derivado de la dependencia económica que existe hacia la federación por parte de las entidades federativas. Esta dependencia también se replica de los municipios a las entidades, dándose situaciones que por cuestiones políticas los gobernadores han negado los recursos a los municipios (Cruz, 2012:39).

Sobre la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal, Cárdenas Gracia señala (2012:215):

Se percibe que los Estados carecen de medios de defensa efectivos dentro del sistema nacional de coordinación fiscal; el sistema de coordinación fiscal determina sanciones para los Estados que incumplen los convenios de coordinación, pero no para la federación;...los Estados están imposibilitados para salirse del sistema de coordinación fiscal, pues de hacerlo tendrían que duplicar sus impuestos, que en términos políticos y financieros, sería totalmente contrario para las haciendas locales; existe una gran inconformidad de los Estados ricos respecto a los criterios de distribución de las participaciones que toman preferentemente en cuenta el criterio poblacional, y el sistema de coordinación fiscal ha debilitado en general el papel de las haciendas locales.

Las diferencias económicas existentes entre las entidades federativas hacen que sea difícil lograr un desarrollo más equilibrado y justo, lo que a su vez también provoca un crecimiento rápido y desordenado en las entidades federativas y la formación de grandes centros de población en porciones pequeñas de territorio, en detrimento de la gobernabilidad de dichos lugares.

En nuestro país se ha confundido *mayor federalismo* con mayores transferencias de recursos. Si bien se han creado fondos para que se otorguen recursos adicionales a las entidades federativas y a los municipios, dicha estrategia está lejos de fortalecer

la capacidad tributaria de las entidades, así como su responsabilidad política, fiscal y social, manteniendo la relación de subordinación y de dependencia hacia la Federación.

En este contexto, se considera importante que el texto constitucional contemple de manera expresa la capacidad de las entidades federativas para establecer las contribuciones necesarias para cubrir sus presupuestos, así como la prohibición de renunciar a dicha potestad tributaria a través de la firma de convenios o de cualquier instrumento legal, como contrapeso al Sistema de Coordinación Fiscal.

En el sistema tributario constitucional vigente la concurrencia en materia fiscal no puede ser evitada, sin embargo, la Constitución puede contemplar contribuciones de competencia exclusiva a cada uno de los ámbitos o niveles de gobierno para establecer una base de ingresos propios que dote de libertad financiera a todos los órdenes de gobierno y rompa con las relaciones de dependencia económica actuales, en beneficio de la seguridad jurídica y gobernabilidad política de los miembros de la Federación.

Otro de los posibles caminos es reformar las reglas de participación de los ingresos que integran el Fondo General de Participaciones y los demás fondos para que dichos ingresos se repartan de manera equitativa entre los tres órdenes de gobierno, sin que ninguno de ellos pueda obtener más del 45% del total de dichos fondos con el objetivo de facilitar al ciudadano el cumplimiento de su deber de contribuir, evitando la doble tributación.

## **G. Derechos Humanos y Participación Ciudadana**

La redacción adoptada por el artículo 124 al adicionar el término *expresamente* ha derivado en un uso extremo del principio de legalidad, contenido en un sentido amplio en el artículo 16 constitucional, donde el legislador ordinario y los poderes ejecutivos en uso de su facultad reglamentaria se han encargado de llegar a un alto grado de especificidad, al punto de que una autoridad pública actúa solamente si una norma jurídica la faculta expresamente para ello y así evitar incurrir en algún tipo de responsabilidad, aun cuando la consecuencia de dicha conducta, acto u omisión,

perjudique o vulnere de manera evidente un derecho humano, como la salud, la educación, o el trabajo.

La protección a los derechos humanos debe flexibilizar el actuar de los órganos públicos como una especie de excepción positiva al principio de legalidad para la consecución de un bien superior y por otro lado, coadyuvar al involucramiento de las autoridades locales. En contraparte, cuando se trata de actos de molestia la autoridad necesariamente tiene que fundamentar y motivar su actuar.

Considero que el moderno Estado Social y Democrático de Derecho encuentra su legitimación en la protección y garantía de acceso o ejercicio de los derechos humanos a su población. Este sentido de responsabilidad y capacidad de actuación da razón de ser a los órganos de poder público; en un Estado Federal, los tres órdenes de gobierno se vuelven responsables de garantizar la esfera de derechos humanos a todos sus habitantes.

Para ello, el propio Estado Federal tiene la obligación de construir y adoptar nuevas formas de organización interna y de relación externa para la obtención del mayor beneficio posible para sus habitantes. Así, el Estado se encuentra en un proceso de optimización permanente de las relaciones de supraordinación, coordinación e inordinación entre los diferentes órdenes de gobierno. Mientras que en el ámbito externo, los órganos de representación de la Federación tienen la responsabilidad de generar mejores condiciones de desarrollo y protección para las entidades miembro a partir de las relaciones con otros Estados.

Las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación en junio de 2011, en particular los tres primeros párrafos del artículo primero constitucional, introducen un nuevo paradigma constitucional. El Máximo Tribunal de la Nación, por mayoría de 10 votos, resolvió que la Norma Fundamental reconoce en conjunto los derechos humanos derivados de la Constitución y de los tratados internacionales dando lugar al *bloque de constitucionalidad* que, en términos generales, es un concepto del derecho constitucional comparado según el cual los *principios y valores* que remite la Constitución tienen el carácter de norma

constitucional, aunque no formen parte del texto constitucional (Rodríguez, Arjona y Fajardo,2013:17).

En palabras del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Ministro Ponente de la Contracción de Tesis 293/2011, estas reformas establecen un nuevo parámetro de control de regularidad o validez de las normas del ordenamiento jurídico mexicano. Es decir, “los derechos humanos, con independencia de su fuente, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de todas las normas y actos de autoridad que forman parte del ordenamiento jurídico mexicano” (Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidenta de la SCJN,2013).

En este sentido, la estructura jurídica e institucional de una Federación, que incluye la distribución constitucional de competencias, debe tender a procurar el ejercicio efectivo de los derechos humanos y su garantía por parte de todos los órganos del Estado. El párrafo tercero del artículo primero constitucional, establece de manera expresa un nuevo sistema de control constitucional al obligar a todas las autoridades la promoción, respeto, protección y garantizar los derechos humanos. En otras palabras reconoce el principio de subsidiariedad, el cual establece que “el Estado es el principal garante de los derechos humanos de las personas, de manera que, si se produce un acto violatorio de dichos derechos, es el propio Estado quien tiene el deber de resolver el asunto a nivel interno” (Hitters, 2015:8). Por lo tanto, también establece nuevos horizontes respecto del *control difuso de constitucionalidad* o también denominado control constitucional por vía de excepción, el cual consiste en el poder otorgado a todos los jueces con independencia de su jerarquía para dejar de aplicar las leyes cuando las consideren inconstitucionales (Gudiño, 2005:6).

La capacidad de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos no es algo que se adquiriera por simple delegación competencial, aunque provenga directamente de la Constitución, requiere de un proceso más complejo de democratización, participación y profesionalización por parte de todos los centros de decisión de carácter legislativo, ejecutivo y judicial para que acepten y sean conscientes de su propia responsabilidad como órganos de poder público; pero a la



vez se les dote de los recursos financieros, materiales y técnicos de manera proporcional al ejercicio de sus funciones.

La decisión política fundamental de descentralización política, mediante un doble esquema territorial y de funciones propio de un Estado Federal, se fortalece o debilita en la medida en que se avance o retroceda en este proceso de autodeterminación y autosuficiencia por parte de los entes de decisión local. Cada vez que los órganos legislativos mediante la emisión de una reforma o ley, o los ejecutivos mediante la firma de convenios, o los judiciales mediante la implementación de criterios jurisprudenciales determinan que una autoridad central debe hacerse cargo de ciertas funciones derivado de alguna “incapacidad” por parte de los órganos locales, se niega la oportunidad de fortalecer el proceso político y jurídico de participación en los asuntos públicos y se debilita la democracia republicana establecida como forma de gobierno. Todo depende de la decisión política fundamental que se quiera fortalecer, la centralización o descentralización política, o en otras palabras de la formación de la voluntad estatal y de la toma de decisiones relativas a los asuntos públicos.

En este contexto, la existencia de más entes de decisión con ámbitos locales de competencia fomenta la participación ciudadana con una orientación hacia el principio de corresponsabilidad social, así como la correlación que existe en el ejercicio de los derechos y los deberes para el fortalecimiento de una adecuada democracia participativa que encuentre más áreas de oportunidad que los meramente político-electorales.

La participación ciudadana es una demanda latente de la sociedad sin embargo, esta no siempre se materializa si no se cuenta con un sistema político adecuado. Existe un acuerdo generalizado entre los teóricos de la democracia (desde Jean Jacques Rousseau, James Madison, John Stuart Mill, Robert Dahl, Benjamin Barber, David Held y John Dryzak) sobre la idea que la participación de las masas es esencial para la vida de la democracia representativa, aunque se debate continuamente sobre el nivel de participación ciudadana que se considera necesario o deseable (Norris, 2002:3).

Sobre la participación ciudadana, Gómez Díaz de León (2011:17) menciona:

La participación debe considerarse un método de gobierno, un estilo de hacer política en el Estado, en y con la sociedad, que supone cumplir con los requisitos previamente señalados: la racionalización de la gestión pública y la descentralización del Estado. La cultura democrática se desarrolla en un contexto dialéctico de pluralismo y consenso, de confrontación y de negociación, que sólo puede ofrecer un Estado descentralizado y participativo.

Por su parte, Bernardo Kliksberg, (Gómez Díaz, 2011:17) resume en seis puntos el papel de la participación ciudadana en la gobernabilidad democrática:

- I. La participación genera resultados; produce resultados superiores a otros modelos tradicionales de organización.
- II. La participación tiene ventajas comparativas al permitir alcanzar metas que van más allá de los propósitos establecidos en un principio, entre los que se encuentran:
  - a. La eficiencia y la productividad, mediante la optimización de los recursos escasos.
  - b. La equidad, en términos de una distribución igualitaria y permanente de los beneficios de un proyecto, y
  - c. La sostenibilidad, como la prolongación de la vida útil y los beneficios de un proyecto en el largo plazo.
- III. La participación contribuye a mejorar la gestión pública y la administración.
- IV. La participación enfrenta resistencias e intereses poderosos.
- V. Para fortalecer la participación se requieren políticas y estrategias activas. En el sentido que una democracia activa, provee de canales de comunicación para el ciudadano se mantenga bien informado y pueda hacer llegar su opinión a las instituciones de poder público.
- VI. La participación es inherente a la naturaleza humana. Es un fenómeno que eleva la dignidad humana y crea la posibilidad de desarrollo y realización.

Estimo que el sistema federal es la forma de organización política más adecuada para dar cabida a la pluriculturalidad y la participación ciudadana en las acciones de gobierno, además de ser una estructura que potencializa el ejercicio de las formas de gobierno y de administración pública, como formas de administración gubernamental, como el gobierno abierto, el valor público, la tercera vía o cualquier innovación de las ciencias sociales respecto al actuar gubernamental.

Respecto a la centralización por cuestiones de eficiencia, la Encuesta Nacional de Federalismo realizada por la UNAM (Barceló, Serna y Valadés, 2015:151) señala que los encuestados manifiestan una identidad territorial con sus entidades federativas de origen y al mismo tiempo un sentido de nación con comprensión de los principios de autogobierno y de gobierno compartido. No obstante, también manifestaron su insatisfacción con el rendimiento de los gobiernos y la debilidad del Estado de Derecho.

Adicionalmente, la encuesta señala que la percepción popular y la de los especialistas coincide que en las autoridades federales no tienen un mejor desempeño o están más dispuestas a cumplir las leyes que las autoridades locales o municipales, razón por la que concluye que:

Centralizar como estrategia para hacer cumplir a las autoridades estatales los mandatos de la Constitución federal y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos - que en los últimos años ha cobrado fuerza -, puede ser equivocada. Más aún si se considera que en las leyes generales y tratados se suele establecer una garantía judicial subsidiaria de los mismos, pero en cambio se omite la garantía política. Como alternativa a la estrategia centralizadora, se debe vigorizar la garantía política de los derechos humanos federales y convencionales en las constituciones de los Estados, a efecto de medir el desempeño de las autoridades, y hacerlos responsables por los resultados que efectivamente generen e inducir con ello al ejercicio razonable y racional del poder público en los Estados (Barceló, Serna y Valadés, 2015:151-152).

Para fundamentar lo anterior, se adjuntan una serie de cuadros y gráficas contenidas en la obra *Percepciones sobre el federalismo en México. Encuesta Nacional de Federalismo*, como parte de los anexos con el número tres.

Por último, como parte de la estructura del moderno Estado Constitucional y Democrático de Derecho se ha instaurado la figura de los organismos constitucionales autónomos, como una evolución a la teoría clásica de la división de poderes ante la necesidad de limitar los excesos en que incurrieron los poderes tradicionales y los factores reales de poder (Ugalde,2010:256). Se erigen como órganos públicos que ejercen una función primordial del Estado y que por su importancia o naturaleza requieren de un mayor grado de especialización, autonomía técnica, administrativa, financiera, normativa y de funcionamiento con relación a los intereses políticos, por lo que guardan una relación de coordinación y no de subordinación con los poderes tradicionales del Estado y son creados por mandato constitucional (Ugalde,2010:254-255). Este tipo de organismos son un claro ejemplo de la flexibilidad en la estructura del Estado Federal y su capacidad de adoptarse a nuevas formas de especialización.

## PROPUESTA

**Primera.** Para el ejercicio de la figura de la *suspensión de garantías* se propone su aprobación mediante una mayoría calificada, así como la rendición de cuentas al legislativo sobre su uso por parte del ejecutivo de manera posterior y la determinación de mayores criterios para su aprobación.

**Segunda.** La *suspensión de garantías* hace innecesaria la existencia de otros mecanismos de control como la *desaparición de poderes* prevista en el artículo 76, fracción V, para las entidades federativas y en el artículo 115, fracción I, párrafo 3, para el caso de los ayuntamientos municipales. Las constituciones locales deben ser el texto normativo idóneo para establecer los procedimientos específicos de sustitución de autoridades locales con el carácter de facultad exclusiva.

**Tercera.** La eliminación de la atribución del Senado señalada en el artículo 76, fracción VI, para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa, ya que genera la existencia de dos mecanismos diferentes para la resolución de conflictos entre poderes locales, uno político y otro jurisdiccional.

En un Estado Constitucional de Derecho los órganos jurisdiccionales son los encargados de resolver las controversias que lleguen a suscitarse. En este sentido, la Constitución Federal debe garantizar la existencia de medios de solución de conflictos entre los ejecutivos y las legislaturas de una Entidad Federativa, a través del Tribunal de Justicia local y el respeto de dichas resoluciones por parte de los órganos federales y los medios de impugnación que se estimen como procedentes. No es necesario romper el orden constitucional interno en búsqueda de soluciones que dicho orden tiene la obligación de brindar.

En el segundo supuesto de la fracción VI, relativa a la existencia de un conflicto armado, en su caso se tendría que aplicar la figura de la suspensión de garantías y no apelar al Senado para la resolución del conflicto.

**Cuarta.** Respecto a las responsabilidades de los servidores públicos, específicamente en materia de juicio político regulada por los artículos 108 y 110, así como la responsabilidad penal a que hace referencia el artículo 111, se estima que las

Constituciones Políticas Locales deben establecer sus propios mecanismos de responsabilidad política y sobre la eliminación del fuero constitucional.

En este sentido, lo ideal es que la Constitución Federal establezca una obligación a las Constituciones Locales para regular sobre juicio político y responsabilidad penal, sin que sea necesaria una declaratoria previa o inclusive posterior por parte de los órganos de la federación.

**Quinta.** Instrumentar leyes generales que propicien una descentralización gradual y progresiva de competencias a favor de las entidades federativas y los municipios con las siguientes limitantes establecidas a nivel constitucional, temporalidad, limitar la actuación del Congreso de la Unión al momento de distribuir las competencias mediante la implementación del principio de subsidiariedad, y privilegiar la firma de verdaderos convenios de coordinación y no de transferencia de competencias.

**Sexta.** El derecho de iniciar leyes o decretos debe ser extendido a los Gobernadores de las entidades federativas, obteniendo el carácter de preferentes aquellas impulsadas por un mínimo de 8 gobernadores o legislaturas locales, como un medio para promover adecuaciones a las leyes generales emitidas.

**Séptima.** De igual forma, es importante que los órganos federales reconozcan las relaciones horizontales que pueden generar los gobernadores, como los generados al interior de la Conferencia Nacional de Gobernadores, organismo que debe ser reconocido por la Constitución Política, para ocupar el vacío de representación que no puede ocupar el Senado.

**Octava.** Para reformas constitucionales que tengan como objetivo modificar el sistema de distribución de competencias se propone que sea necesaria una mayoría calificada de las entidades federativas para sancionar este tipo de reformas constitucionales y ofrecer un contrapeso adicional, al considerar al Senado como un órgano independiente de los intereses de las entidades federativas.

**Novena.** Se propone facultar a los órganos de las entidades federativas para que puedan señalar como prioritarios la resolución de determinados juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad por parte del Poder

Judicial de la Federación, en términos del artículo 94, párrafo noveno, de la Constitución Federal.

Hacer uso de las leyes generales en los términos señalados en la investigación y promover entre los Poderes Judiciales mecanismos de profesionalización y unificación de criterios para hacer del *control difuso de constitucionalidad* una realidad técnica y operativa.

**Décima.** Con respecto al poder tributario del Estado, se considera importante que el texto constitucional contemple de manera expresa la capacidad de las entidades federativas para establecer las contribuciones necesarias para cubrir sus presupuestos, así como la prohibición de renunciar a dicha potestad tributaria a través de la firma de convenios o de cualquier instrumento legal, como contrapeso al Sistema de Coordinación Fiscal.

La concurrencia en materia fiscal no puede ser evitada, sin embargo, la Constitución puede contemplar contribuciones de competencia exclusiva a cada uno de los ámbitos o niveles de gobierno, para establecer una base de ingresos propios que dote de libertad financiera a todos los órdenes de gobierno y rompa con las relaciones de dependencia económica.

Como alternativa provisional, se propone que los ingresos obtenidos de los fondos de aplicación general se repartan de manera equitativa entre los tres órdenes de gobierno, sin que ninguno de ellos pueda obtener más del 45% del total de dichos fondos, con el objetivo de facilitar al ciudadano el cumplimiento de su deber de contribuir, evitando la doble tributación.

## CONCLUSIONES

**Primera.** Las decisiones políticas fundamentales son la esencia de la Constitución, producto de la voluntad consiente del ser político para definir la forma concreta que ha de adoptar. Determinan la organización del estado; el ejercicio del poder y la conformación de los órganos que lo ejercen; las relaciones entre el estado y los ciudadanos; la forma de creación del derecho, y sus valores y principios.

**Segunda.** La forma federal de Estado es una decisión política fundamental porque la Constitución de una federación es una unión permanente; establece las relaciones entre el gobierno central, los miembros de la federación y los ciudadanos; requiere de un procedimiento especial de reforma constitucional y potencializa los valores e ideales de un pueblo. Adicionalmente, para el cumplimiento de sus propios fines se hace valer de la eficacia y validez del orden jurídico, y en caso de incumplimiento de la coacción.

**Tercera.** El moderno Estado de Derecho representa la magna tentativa de asegurar una continuidad normativa, histórica y sistemática, por medio de un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales.

**Cuarta.** El proceso histórico y la concepción del Estado contemporáneo hacen que el Estado de Derecho y la democracia caminen de la mano, al grado de que es aceptada la idea de que una democracia efectiva debe estar sustentada en un Estado Constitucional de Derecho.

**Quinta.** La forma de Estado Federal es resultado de una unión permanente basada en el libre convenio, al servicio del fin común de la autoconservación de todos sus miembros, por el que se crea una nueva unidad, política, jurídica, poblacional y territorialmente distinta a las partes que la integran.

**Sexta.** El Estado Federal encuentra su fundamento político y jurídico en un ordenamiento constitucional común, erigiéndose como ley suprema. A la par, van a existir varios sistemas normativos, producto de la diversidad de centros de decisión política.

**Séptima.** En un sentido formal, no existe una relación de supra o subordinación entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal. Lo que existe es una



distribución de funciones derivada de la Constitución, que como regla de competencia determina el ámbito de validez de cada sistema normativo.

**Octava.** Una Federación es en esencia una herramienta para la distribución y ejercicio del poder, con base en el reconocimiento político y jurídico de varios centros de poder, institucionalizados como órganos de poder público, capaces de tomar decisiones generales dentro de su ámbito competencial y territorial, señalado en el pacto federal.

**Novena.** La consecuencia más importante de este nuevo andamiaje político-jurídico es que los miembros federados determinan su propia existencia política, así como sus órganos de poder público mediante una Constitución política local. Los únicos límites son: no entrar en contradicción con la Constitución Federal y respetar los principios para la construcción normativa de un orden jurídico.

**Décima.** Es necesario que el sistema de distribución de competencias derive directamente del texto constitucional, aunque sea detallado a profundidad en leyes secundarias, ya que es el medio por el cual el Estado coordina y distribuye el poder entre sus órganos.

**Décima Primera.** El grado de descentralización no implica que un sistema sea más o menos federal que otro. Sin embargo, no se puede negar a los miembros la participación en el ejercicio del poder del Estado, de ser así, se les estaría negando su naturaleza política y su calidad como centros de decisión.

**Décima Segunda.** Una adecuada distribución de competencias busca eficientar y optimizar al Estado. El diseño institucional basado en fórmulas complejas que den flexibilidad al sistema supone la existencia de un Estado fuerte y consolidado.

**Décima Tercera.** Los problemas constitucionales son primordialmente problemas de poder. Las Cortes y Tribunales constitucionales tienen la función de realizar la interpretación imparcial de la Constitución federal, dar solución a los conflictos intergubernamentales y adaptar la aplicación de la Constitución a los cambios políticos y sociales.

**Décima Cuarta.** La asociación de las nociones de unidad y diversidad es posible gracias a la coexistencia del legislativo federal y de los legislativos locales en el proceso legislativo federal ordinario y en el proceso de reforma constitucional para la formación de la voluntad general.

**Décima Quinta.** Es necesaria la convergencia de relaciones de coordinación, supra, subordinación e inordinación, que se complementen y condicionen de manera recíproca para lograr el proceso dialéctico que conjugue la unidad con la diversidad y la centralización con la descentralización.

**Décima Sexta.** Existen materias en que las partes pueden decidir su tratamiento normativo, a la par de otras en las que es conveniente la adopción de prácticas comunes u homogéneas. La integración normativa tiene un efecto de simplificación que facilita su cumplimiento y coadyuva a la eficacia del orden jurídico, sin embargo, no puede ser considerada como un fin por sí misma.

**Décima Séptima.** Se deben tener ámbitos de gobierno con la capacidad de solucionar sus propios asuntos. Ante un conflicto de competencia se debe fortalecer al orden de gobierno que sirva de mejor manera al individuo. Dicha competencia precede pero no excluye la coordinación intergubernamental entre los poderes públicos. El principio de subsidiariedad puede servir como un mecanismo de corrección de los excesos y lagunas en relación con la distribución de competencias ya establecidas.

**Décima Octava.** El sistema de distribución de competencias vigente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no garantiza la naturaleza política de los miembros de la Federación al establecer facultades excesivas de supraordinación, pone en una situación de desventaja a las entidades federativas y municipios en las relaciones de coordinación, particularmente a través de las leyes generales emitidas por el Congreso de la Unión, por lo que es necesario fortalecer las relaciones de inordinación.

**Décima Novena.** A pesar de la reserva formal contenida en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en favor de las entidades federativas existe un alto grado de centralización, en parte, como consecuencia de la

falta de protección y reconocimiento de su naturaleza jurídica en las relaciones de supra, sub y coordinación determinadas por el texto constitucional.

**Vigésima.** Con base en las características de un número importante de municipios y de entidades federativas, el uso de leyes generales para una descentralización gradual y progresiva de competencias a su favor se considera un instrumento adecuado; sin perder de vista que, el actuar de la federación tiene que estar acotado a los temas de interés nacional y dejar a los demás niveles de gobierno materias de impacto local.

**Vigésima Primera.** Las leyes generales pueden ser una opción viable para que las entidades federativas y los municipios potencialicen la participación ciudadana y la generación de nuevas alternativas de solución a los problemas comunes, respetando una serie de criterios de actuación que los haga responsables políticamente ante sus ciudadanos, al tiempo que se les dote de los recursos financieros y técnicos para realizar dichas tareas.

**Vigésima Segunda.** La decisión política fundamental de adopción de la forma federal de Estado se fortalece o debilita en la medida en que se avance o retroceda en el proceso de autodeterminación y autosuficiencia de los entes de decisión local.

**Vigésima Tercera.** Se ha confundido un mayor federalismo con mayores transferencias de recursos. Los fondos con recursos adicionales a las entidades federativas y a los municipios no fortalecen su capacidad tributaria, así como su responsabilidad política, fiscal y social, manteniendo el estado de subordinación y de dependencia hacia la Federación.

**Vigésima Cuarta.** La capacidad de protección y garantía de los derechos humanos no es algo que se adquiera por simple delegación competencial, requiere de un proceso más complejo de democratización, participación y profesionalización por parte de todos los centros de decisión, de carácter legislativo, ejecutivo y judicial, así como de una mejor distribución y optimización de los recursos financieros, materiales y técnicos en relación proporcional al tamaño de sus funciones u obligaciones.

**Vigésima Quinta.** El Federalismo se basa en las nociones de participación y colaboración, sin embargo, el debate permanente se centra en determinar cuál es el nivel necesario o deseable de ambas. Para encontrar soluciones adecuadas a este dilema se requiere de la capacidad para experimentar y de adaptación a nuevas circunstancias, con el objetivo de alcanzar nuevos grados de especialización y de colaboración.

## FUENTES DE CONSULTA

### A. BIBLIOGRÁFICAS

- ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro. *Federalismo*. Porrúa, Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2010.
- BARCELÓ ROJAS, Daniel, SERNA DE LA GARZA, José María y VALADÉS Diego. *Percepciones sobre el federalismo en México. Encuesta Nacional de Federalismo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2015.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *El pensamiento federalista mexicano: 1824*. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, 1983.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Introducción al Federalismo*. UNAM, México, 1978.
- BARRAGÁN, J., CONTRERAS, R., MATEOS, J., FLORES, F., SOTO, A. *Teoría de la Constitución*, Segunda Edición, Porrúa, México, 2005.
- BOBBIO, Norberto. *Teoría General del Derecho*. Temis, Bogotá, 2005.
- BODENHEIMER, Edgar. *Teoría del Derecho*. Fondo de Cultura Económica, México, 2008.
- CAMINAL, Miquel. *El Federalismo Pluralista*. Paidós, Barcelona, 2002.
- CARBONELL, Miguel. *Los Derechos Fundamentales en México*. Segunda edición, Porrúa, México, 2006.
- CARBONELL, Miguel. *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*. Porrúa, UNAM, Cuarta. Edición, México, 2001.
- CARBONELL, Miguel. *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, México, 2003.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Una Constitución para la Democracia*, Segunda Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2012.
- CARPISO MAC GREGOR, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Ed. Porrúa. UNAM, Séptima Edición, México, 1999.
- COVIÁN ANDRADE, Miguel. *Teoría Constitucional*. Tomo II. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., Tercera Edición, México, 2004.
- COVIÁN ANDRADE, Miguel. *La Teoría del Rombo*. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., México, 2000.
- CRUZ COVARRUBIAS, Armando E. *El Federalismo y la Coordinación Fiscal Federal y Estatal en México*. Porrúa, México, 2012.

- DABIN, Jean. *Doctrina General del Estado. Elementos de filosofía política*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003.
- DÍAZ, Elías. *Estado de derecho y sociedad democrática*. Octava edición, Taurus, Madrid, 1991.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Quinta Edición, Porrúa, México, 2007.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Filosofía del Derecho*. Porrúa, México, 2004.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Alianza Editorial, España, 1999.
- GASCÓN ABELLÁN, Marina. *La Teoría General del Garantismo*. En Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*. Trotta-UNAM, Madrid, 2005.
- GUASTINI, Ricardo. *Sobre el concepto de Constitución*. En Miguel Carbonell (compilador), *Teoría de la Constitución* (págs. 93-107). Porrúa, UNAM, México, 2002.
- HABERLE, Peter. *El Federalismo y el Regionalismo como Forma Estructural del Estado Constitucional*. Traducción y estudio preliminar de Joaquín Brage Camazano, UNAM, México, 2006.
- HELLER, Heller. *Teoría del Estado*. Segunda Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.
- HITTERS, Juan Carlos. *Control de Convencionalidad. Adelantos y retrocesos*. Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, número 111, México, 2015.
- KELSEN, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Porrúa, México, 2009.
- LASALLE, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?* Colofón, México, 2006.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Ariel, Barcelona, 1976.
- MARTÍNEZ PICHARDO, José. *Lineamientos para la Investigación Jurídica*. Novena Edición, Porrúa, México, 2014.
- NINO, Carlos S. *Introducción al Estudio del Derecho*. Ariel, Barcelona, 2001.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco. *Teoría del Estado*. Porrúa, México, 2004.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *El Municipio*. Octava Edición, México, Porrúa, 2006.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Edgar. *Derecho Constitucional*. Décima Edición, México, Porrúa, 2006.

- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *La coordinación administrativa como concepto jurídico*. Revista Documentación Administrativa, números 230-231, abril-septiembre, México, 2002.
- SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael. *Metodología de la Ciencia del Derecho*. Octava Edición, Porrúa, México, 2008.
- SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Alianza Editorial, España, 2009.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. *Introducción al estudio de la Constitución*. Fontamara. México, 2006.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. *Orden Jurídico*. En *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo II. Porrúa, UNAM, México, 2007.
- TARLTON, Charles. D. *Simetría y asimetría como elementos del Federalismo: una especulación teórica*. En *Asimetría Federal y Estado Plurinacional*. Trotta, Madrid, 1999.
- TENA RAMÍREZ, Fernando. *Derecho Constitucional Mexicano*. Vigésimosexta edición, Porrúa, México, 1992.
- TOMAS Y VALENTE, Francisco. *Constitución*. En Elías Díaz y Alfonso. Ruíz Miguel (Editores), *Filosofía Política II. Teoría del Estado*. Trotta, Madrid, 1996.
- UGALDE CALDERÓN, Filiberto V. *Órganos Constitucionales Autónomos*. Revista del Instituto de la Judicatura Federal, páginas 253-254, número 29, México, 2010.
- WATTS, Ronald. *Sistemas Federales Comparados*. Marcial Pons, Madrid, 2006.
- ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoría General del Estado. Ciencia de la Política*. Porrúa, México, 1998.

## **B. EPIGRAFÍA**

- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Editorial Porrúa, UNAM. México, 2007.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Editorial Porrúa, UNAM. México, 2002.
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI Nicola y PASQUINO, Gianfranco. *Diccionario de Política*. Decimocuarta Edición, Siglo XXI Editores, México, 2005.

## C. LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución del Estado Libre y Soberano de México.

## D. FUENTES ELECTRÓNICAS

CARBONELL, Miguel. *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*. UNAM, México, recuperado el 20 de abril de 2016 de: <http://bit.ly/2eQjTsE>

COORDINACIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y ASESORÍA DE LA PRESIDENCIA, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recuperado el 03 de mayo de 2016, de <http://bit.ly/1nOISMa>

GÓMEZ DÍAZ DE LEÓN, Carlos. *Seguridad Pública y Participación Ciudadana*. México, Cámara de Diputados, 2011. Recuperado el 03 de mayo de 2016, de <http://bit.ly/1TpOPvZ>

GUDIÑO PELAYO, Jesús. *Lo Confuso del Control Difuso de la Constitución. Propuesta de interpretación del artículo 133 constitucional*. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, número 3, págs. 159-187, 2005. Recuperado el 03 de mayo de 2016, de Suprema Corte de Justicia de la Nación: <http://bit.ly/27VKjNh>

HURTADO, Javier. *Gobiernos y Democracia. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática 19*. México, Instituto Federal Electoral, 2012. Recuperado el 24 de mayo de 2016, de <http://bit.ly/2f0Adnn>

MENDOZA RUÍZ, Joel. *El principio de subsidiariedad en el federalismo mexicano primera parte*. México, 2009. Recuperado el 20 de enero de 2016, de <http://bit.ly/2ffz0NJ>

NORRIS, Pippa. *La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa*. John F. Kennedy, School of Government, 2002. Recuperado el 02 de mayo de 2016, de <http://bit.ly/1TpQbqC>

RODRÍGUEZ MANZO, Graciela, ARJONA ESTÉVEZ, Juan Carlos, FAJARDO MORALES, Zamir. *Bloque de Constitucionalidad en México*. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2013. Obtenido de <http://bit.ly/2eQjvdS>

SERNA DE LA GARZA, José Ma. *Federalismo y Sistemas de Distribución de Competencias Legislativas*. UNAM, México, recuperado el 20 de abril de 2016 de: <http://bit.ly/2ffs0R8>



## ANEXO UNO

### SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS POR FUNCIÓN DEL PODER.

#### A. Poder Legislativo

**Materias en las que el Congreso de la Unión actúa en su calidad de órgano del Estado Federal o de supraordinación.**

Artículo	Texto Constitucional o Materia
73, fracción I	Para <b>admitir nuevos Estados</b> a la Unión Federal.
73, fracción III	Para <b>formar nuevos Estados</b> .
73, fracción V	Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Unión.
73, fracción IX	Para <b>impedir</b> que <b>en el comercio</b> entre entidades federativas se establezcan <b>restricciones</b> .
73, fracción XII	Para <b>declarar la guerra</b> .
73, fracción XVI	<b>Sobre nacionalidad</b> , condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración.
73, fracción XVIII	Para establecer <b>casas de moneda</b> , dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un <b>sistema general de pesas y medidas</b> .
73, fracción XX	Para expedir las leyes de organización del <b>Cuerpo Diplomático</b> y del <b>Cuerpo Consular</b> mexicano.

**Materias en las que el Senado actúa en su calidad de órgano del Estado Federal.**

76, fracción I	Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, <b>aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas</b> que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.
76, fracción III	Autorizar al Presidente la <b>salida de tropas nacionales</b> fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.
76, fracción V	<b>Declarar</b> , cuando hayan <b>desaparecido</b> todos los <b>poderes constitucionales</b> de una <b>entidad federativa</b> , que es llegado el caso de nombrarle un titular del poder ejecutivo provisional.
76, fracción VI	<b>Resolver las cuestiones políticas</b> que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional.
76, fracción VIII	<b>Designar</b> a los <b>Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación</b> , de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República.

76, fracción X	<b>Autorizar</b> mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los <b>convenios</b> amistosos <b>que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas</b> .
46	Las entidades federativas pueden arreglar entre sí y en cualquier momento, por <b>convenios amistosos, sus respectivos límites</b> ; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores. De no existir el convenio a que se refiere el párrafo anterior, y a instancia de alguna de las partes en conflicto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas, en los términos de la fracción I del artículo 105 de esta Constitución.

### Materias con facultad expresa del Congreso para expedir leyes generales.

Artículo	Texto Constitucional o Materia
73, fracción XXI, a)	Para expedir las leyes generales que establezcan los tipos penales y sus sanciones en las materias de <b>secuestro, desaparición forzada</b> de personas, otras formas de <b>privación de la libertad</b> contrarias a la ley, <b>trata de personas, tortura</b> y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como <b>electoral</b> .
73, fracción XXIV	Para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del <b>Sistema Nacional Anticorrupción</b> a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución.
73, fracción XXIX-N	Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las <b>sociedades cooperativas</b> . Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, entidades federativas, Municipios y, en su caso, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias.
73, fracción XXIX-R	Para expedir la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los <b>registros públicos inmobiliarios y de personas morales</b> de las entidades federativas y los catastros municipales.
73, fracción XXIX-S	Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de <b>transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales</b> en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.
73, fracción XXIX-T	Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del <b>Sistema Nacional de Archivos</b> .
73, fracción XXIX-U	Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de <b>partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales</b> , conforme a las bases previstas en esta Constitución.
73, fracción XXIX-V	Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las <b>responsabilidades administrativas de los servidores públicos</b> , sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.
117, fracción VIII, párrafo cuarto	Los Estados y Municipios podrán <b>contratar obligaciones</b> para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión.

**Materias atribuidas al Congreso de la Unión donde existe colaboración con otro orden de gobierno.**

<b>Artículo</b>	<b>Texto Constitucional</b>
73, fracción XV	El Congreso de la Unión reglamenta al respecto ( <b>Guardia Nacional</b> ) y se reserva a las entidades federativas la facultad de instruirla conforme a dichos reglamentos.
73, fracción XXI	<b>Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales</b> o delitos contra <b>periodistas</b> , personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el <b>derecho a la información</b> o las <b>libertades de expresión o imprenta</b> .
73, fracción XXI	En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, <b>las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales</b> .
73, fracción XXIII	Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las <b>instituciones de seguridad pública</b> en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.
73, fracción XXV, y 3, fracción VIII	Dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la <b>función educativa</b> y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.
73, fracción XXIX-C	Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de <b>asentamientos humanos</b> , con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.
73, fracción XXIX-G	Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de <b>protección al ambiente</b> y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.
73, fracción XXIX-I	Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de <b>protección civil</b> .
73, fracción XXIX-J	Para legislar en materia de <b>cultura física y deporte</b> con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias; así como la participación de los sectores social y privado.
73, fracción XXIX-K	Para expedir leyes en materia de <b>turismo</b> , estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado.
73, fracción XXIX-L	Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de <b>pesca y acuacultura</b> , así como la participación de los sectores social y privado.

73, fracción XXIX-Ñ	Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de <b>cultura</b> .
73, fracción XXIX-P	Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de <b>derechos de niñas, niños y adolescentes</b> , velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte.
117, fracción IX, párrafo segundo	El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a <b>combatir el alcoholismo</b> .
2, apartado B	La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los <b>derechos de los indígenas</b> y el <b>desarrollo integral de sus pueblos y comunidades</b> , las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.
3, párrafo primero	Toda persona tiene derecho a recibir <b>educación</b> . El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.
4, párrafo cuarto, y 73, fracción XVI	Toda persona tiene derecho a la <b>protección de la salud</b> . La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de <b>salubridad general</b> , conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.
4, párrafo sexto	Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de <b>agua</b> para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

### Materias exclusivas de la Federación.

Artículo	Texto Constitucional o Materia
73, fracción X	<b>Hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y del trabajo.</b>
73, fracción XIII	Sobre las <b>presas de mar y tierra</b> , y para expedir leyes relativas al <b>derecho marítimo de paz y guerra</b> .
73, fracción XIV	Para levantar y sostener a las <b>instituciones armadas de la Unión</b> , a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio
73, fracción XVII	Sobre <b>vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones</b> , incluida la <b>banda ancha e Internet, postas y correos</b> .
73, fracción XXI, b)	Legislar en materia de <b>delincuencia organizada</b> .

73, fracción XXI, c)	<b>Materia procedimental penal</b> , de <b>mecanismos alternativos de solución de controversias</b> , de <b>ejecución de penas</b> y de <b>justicia penal para adolescentes</b> , <u>que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.</u>
73, fracción XXV	Para establecer el <b>Servicio Profesional docente</b> en términos del artículo 3o. de esta Constitución.
73, fracción XXV	Legislar sobre <b>vestigios o restos fósiles</b> y sobre <b>monumentos arqueológicos, artísticos e históricos</b> , cuya conservación sea de interés nacional.
73, fracción XXV	Para legislar en materia de <b>derechos de autor</b> y otras figuras de la <b>propiedad intelectual</b> relacionadas con la misma.
73, fracción XXVIII	Para expedir leyes en materia de <b>contabilidad gubernamental</b> que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;
73, fracción XXIX-D	Para expedir <b>leyes sobre planeación nacional</b> del desarrollo económico y social.
73, fracción XXIX-D	En materia de <b>información estadística y geográfica</b> de interés nacional.
73, fracción XXIX-E	Para expedir <b>leyes</b> para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones <b>de orden económico</b> , especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.
73, fracción XXIX-F	Para expedir leyes tendientes a la <b>promoción de la inversión mexicana</b> , la <b>regulación de la inversión extranjera</b> .
73, fracción XXIX-F	La <b>transferencia de tecnología</b> y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.
73, fracción XXIX-M	Para expedir leyes en materia de <b>seguridad nacional</b> , estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.
73, fracción XXIX-O	Para legislar en materia de <b>protección de datos personales en posesión de particulares</b> .
73, fracción XXIX-Q	Para legislar sobre <b>iniciativa ciudadana y consultas populares</b> .
123, párrafo 2	El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir <b>leyes sobre el trabajo</b> .
73, fracción XIX	Para fijar las reglas a que debe sujetarse la <b>ocupación y enajenación de terrenos baldíos</b> y el precio de estos.
73, fracción XVII	Sobre el uso y aprovechamiento de las <b>aguas de jurisdicción federal</b> .
10	La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la <b>portación de armas</b> .
130, párrafo segundo	Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de <b>culto público</b> y de <b>iglesias y agrupaciones religiosas</b>

## Atribuciones del Congreso de la Unión en Materia Financiera.

Artículo	Texto Constitucional o Materia
73, fracción VII	Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto
73, fracción VIII, numeral 3	En materia de <b>deuda pública</b> para: establecer en las leyes, las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los municipios puedan incurrir en endeudamiento.
73, fracción XXIX	<p>Para establecer contribuciones:</p> <p>1o. Sobre el <b>comercio exterior</b>;</p> <p>2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los <b>recursos naturales</b> comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;</p> <p>3o. Sobre <b>instituciones de crédito y sociedades de seguros</b>;</p> <p>4o. Sobre <b>servicios públicos concesionados</b> o explotados directamente por la Federación; y</p> <p>5o. Especiales sobre:</p> <p>a) <b>Energía eléctrica</b>;</p> <p>b) Producción y consumo de <b>tabacos</b> labrados;</p> <p>c) <b>Gasolina</b> y otros productos <b>derivados del petróleo</b>;</p> <p>d) <b>Cerillos y fósforos</b>;</p> <p>e) <b>Aguamiel</b> y productos de su <b>fermentación</b>; y</p> <p>f) <b>Explotación forestal</b>.</p> <p>g) Producción y consumo de <b>cerveza</b>.</p> <p><u>Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios</u>, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.</p>
73, fracción XXIX-W	Para expedir leyes en materia de <b>responsabilidad hacendaria</b> que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal.
131, párrafo primero	Es facultad privativa de la Federación <b>gravar las mercancías que se importen o exporten</b> , o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia

## Atribuciones del Congreso de la Unión en Materia Política.

Artículo	Texto Constitucional o Materia
76, Fracción VII (Del Senado)	Erigirse en <b>Jurado de sentencia</b> para conocer en <b>juicio político</b> de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.
110, párrafos 2 y 3	Podrán ser sujetos de <b>juicio político</b> : Los ejecutivos de las entidades federativas, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero <b>en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.</b> Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.
74, fracción V (De los Diputados)	<b>Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos</b> que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauran.
111, párrafos quinto y séptimo	Para poder <b>proceder penalmente por delitos federales</b> contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, <b>la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.</b> El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

## Facultades implícitas

Artículo	Texto Constitucional o Materia
73, fracción XXX	Para <b>expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores</b> , y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

**Materias donde existe inordinación entre el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas.**

Artículo	Texto Constitucional o Materia
71	<p>El <b>derecho de iniciar leyes o decretos</b> compete:</p> <p>I. Al Presidente de la República;  II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;  III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y  IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.</p> <p>La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.  El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones <b>el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente.</b></p>
135	<p>La presente <b>Constitución</b> puede ser <b>adicionada o reformada</b>. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las <b>dos terceras partes de los individuos presentes</b>, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la <b>mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.</b></p>

**Materias en las que las Legislaturas Locales actúan en una relación de supraordinación respecto a los Municipios.**

Artículo	Texto Constitucional o Materia
115, fracción I, párrafo 3	Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán <b>suspender ayuntamientos</b> , declarar que éstos han <b>desaparecido</b> y suspender o <b>revocar el mandato</b> a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga.
115, fracción II, último párrafo	Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se <b>resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado</b> , o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores
115, fracción IV, párrafo cuarto	Las legislaturas de los Estados aprobarán las <b>leyes de ingresos de los municipios</b> , revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los <b>presupuestos de egresos</b> serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.
115, fracción VIII, párrafo segundo	Las <b>relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores</b> , se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.



## Obligaciones y atribuciones explícitas de las Legislaturas Locales

Artículo	Texto Constitucional o Materia
115, fracción IV, segundo párrafo	Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.
115, fracción VIII	Las leyes de los estados introducirán el principio de la <b>representación proporcional</b> en la elección de los <b>ayuntamientos</b> de todos los municipios.
116, fracción II, último párrafo	Las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los <b>ciudadanos</b> puedan <b>presentar iniciativas</b> de ley ante el respectivo Congreso.
116, fracción V	Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir <b>Tribunales de Justicia Administrativa</b> , para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares.
116, fracción VI	Las <b>relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores</b> , se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123.
116, fracción VIII	Las Constituciones de los Estados establecerán <b>organismos autónomos, especializados</b> , imparciales y colegiados, responsables de <b>garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales</b> en posesión de los sujetos obligados
116, fracción IX	Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de <b>procuración de justicia</b> se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.
2, párrafo quinto	El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El <b>reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas</b> se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.
2, apartado A, último párrafo	Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de <b>libre determinación y autonomía</b> que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los <b>pueblos indígenas</b> en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.
5, párrafo segundo	La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las <b>profesiones que necesitan título para su ejercicio</b> , las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.
27, fracción VI	Las entidades federativas, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. Las leyes de la Federación y de las entidades federativas en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de <b>utilidad pública la ocupación de la propiedad privada</b> , y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

27, fracción XVII	El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.
27, fracción XVII	Las leyes locales organizarán el <b>patrimonio de familia</b> , determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;
102, apartado B	El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán <b>organismos de protección de los derechos humanos</b> que ampara el orden jurídico mexicano.
108, párrafos cuarto y quinto	Las Constituciones de las entidades federativas precisarán el carácter de <b>servidores públicos</b> de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán <b>responsables</b> por el manejo indebido de <b>recursos públicos</b> y la <b>deuda pública</b> . Los <b>servidores públicos</b> a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su <b>declaración patrimonial</b> y <b>de intereses</b> ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

### Materias exclusivas del Municipio

Artículo	Texto Constitucional o Materia
115. fracción V	<p>Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Formular, aprobar y administrar la <b>zonificación</b> y <b>planes de desarrollo urbano municipal</b>;</li> <li>b) Participar en la creación y administración de sus <b>reservas territoriales</b>;</li> <li>c) Participar en la formulación de <b>planes de desarrollo regional</b>, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;</li> <li>d) Autorizar, controlar y vigilar la <b>utilización del suelo</b>, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;</li> <li>e) Intervenir en la <b>regularización de la tenencia de la tierra urbana</b>;</li> <li>f) Otorgar <b>licencias y permisos para construcciones</b>;</li> <li>g) Participar en la creación y administración de zonas de <b>reservas ecológicas</b> y en la elaboración y aplicación de <b>programas de ordenamiento</b> en esta materia;</li> <li>h) Intervenir en la formulación y aplicación de <b>programas de transporte público de pasajeros</b> cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e</li> <li>i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.</li> </ul> <p>En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.</p>

## Facultad legislativa del municipio

Artículo	Texto Constitucional o Materia
115, fracción II, párrafo segundo	Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los <b>bandos de policía y gobierno</b> , los <b>reglamentos</b> , <b>circulares</b> y <b>disposiciones administrativas</b> de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, <b>que organicen la administración pública municipal</b> , regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

## B. Poder Ejecutivo

### Materias en las que el Ejecutivo Federal actúa en su calidad de órgano del Estado Federal o de supraordinación.

Artículo	Texto Constitucional o Materia
3, fracción III	El Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale.
21, párrafo octavo	El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, <b>reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.</b>
25, párrafo quinto	El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, <b>manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado</b> que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.
28, párrafo cuarto	No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al <b>otorgar concesiones o permisos</b> mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.
29, párrafo primero	En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá <b>restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías</b> que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación.
89, fracción VI	<b>Preservar la seguridad nacional</b> , en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
89, fracción VII	<b>Disponer de la Guardia Nacional</b> para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.
89, fracción VIII	<b>Declarar la guerra</b> en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

89, fracción X	<b>Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales</b> , así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado.
90, párrafo cuarto	<b>El Ejecutivo Federal representará a la Federación</b> en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.
131, párrafo segundo	El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para <b>aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación</b> , expedidas por el propio Congreso, y para <b>crear otras</b> ; así como para <b>restringir y para prohibir las importaciones</b> , las <b>exportaciones</b> y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país.

### Materias donde existe colaboración de la función ejecutiva en dos o más niveles de gobierno

Artículo	Texto Constitucional o Materia
21, párrafo noveno	La <b>seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios</b> , que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala
21, párrafo décimo	El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán <b>coordinarse</b> entre sí para cumplir los objetivos de la <b>seguridad pública</b> y conformarán el <b>Sistema Nacional de Seguridad Pública</b> .

### Materias exclusivas del Ejecutivo Federal

Artículo	Texto Constitucional o Materia
27, fracción XIX	Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por <b>límites de terrenos ejidales y comunales</b> , cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la <b>tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades</b> . Para estos efectos y, en general, para la administración de <b>justicia agraria</b> , la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.
89, fracción XIII	Habilitar toda clase de <b>puertos</b> , establecer <b>aduanas</b> marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.
89, fracción XV	Conceder <b>privilegios</b> exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los <b>descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria</b> .

## Obligaciones Explícitas a los Ejecutivos de las Entidades Federativas.

Artículo	Texto Constitucional o Materia
17, párrafo séptimo	La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un <b>servicio de defensoría pública</b> de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores.
18, párrafo cuarto	La Federación y las entidades federativas establecerán, en el <b>ámbito de sus respectivas competencias</b> , un <b>sistema integral de justicia para los adolescentes</b> , que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad.
18, párrafo quinto	La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la <b>procuración</b> e impartición de <b>justicia para adolescentes</b> .
109, fracción III, párrafo sexto	Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con <b>órganos internos de control</b> , que tendrán, en su ámbito de competencia local.
113, último párrafo	Las entidades federativas establecerán <b>sistemas locales anticorrupción</b> con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.
123, apartado B, fracción XIII, párrafos segundo y tercero	Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser <b>separados de sus cargos</b> si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán <b>sistemas complementarios de seguridad social</b> .

## Materias Exclusivas de los Municipios

Artículo	Texto Constitucional o Materia
115, fracción III	Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:  a) <b>Agua potable, drenaje, alcantarillado</b> , tratamiento y disposición de sus <b>aguas residuales</b> . b) <b>Alumbrado público</b> . c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de <b>residuos</b> ; d) <b>Mercados y centrales de abasto</b> . e) <b>Panteones</b> . f) <b>Rastro</b> . g) <b>Calles, parques y jardines</b> y su equipamiento; h) <b>Seguridad pública</b> , en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

115, fracción IV, primer y último párrafos	Los <b>municipios administrarán libremente su hacienda</b> , la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. Los <b>recursos</b> que integran la hacienda municipal serán <b>ejercidos en forma directa</b> por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.
115, fracción VII	La <b>policía preventiva</b> estará al <b>mando del presidente municipal</b> en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público

### Sobre la Asunción de Funciones

Artículo	Texto Constitucional o Materia
116, fracción VII	La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la <b>asunción</b> por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.
115, fracción III, tercer párrafo	Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán <b>celebrar convenios</b> con el <b>Estado</b> para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, <b>se haga cargo en forma temporal</b> de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

### Sobre la coordinación o asociación de municipios

Artículo	Texto Constitucional o Materia
115, fracción III, tercer párrafo	Los <b>Municipios</b> , previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán <b>coordinarse y asociarse</b> para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas.

## C. Poder Judicial

### Materias en las que el Poder Judicial de la Federación actúa en su calidad de órgano del Estado Federal (Tribunal Constitucional).

Artículo	Materia
103 y 107	Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:  I. Por <b>normas</b> generales, <b>actos u omisiones</b> de la autoridad <b>que violen los derechos humanos</b> reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; II. Por <b>normas</b> generales o <b>actos</b> de la autoridad federal <b>que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados</b> o la autonomía de la Ciudad de México, y III. Por <b>normas</b> generales o <b>actos</b> de las autoridades de las entidades federativas <b>que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal</b> .
105, fracción I	De las <b>controversias constitucionales</b> (para dirimir conflictos de constitucionalidad o de legalidad surgidos a partir del sistema de distribución de competencias, o derivados del principio de división de poderes).
105, fracción II	De las <b>acciones de inconstitucionalidad</b> que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

### Materias Exclusivas del Poder Judicial de la Federación.

Artículo	Materias
106	Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, <b>dirimir las controversias que, por razón de competencia</b> , se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de las entidades federativas o entre los de una entidad federativa y otra.
16, párrafo treceavo	Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá <b>autorizar la intervención de cualquier comunicación privada</b> .
17, párrafo tercero	El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las <b>acciones colectivas</b> . Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.
99, fracción IV	Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable sobre: IV. Las <b>impugnaciones de actos</b> o resoluciones definitivos y firmes <b>de las autoridades competentes de las entidades federativas</b> para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.



## Obligaciones Explícitas a los Poderes Judiciales Locales.

Artículo	Texto
16, párrafo catorceavo	<b>Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control</b> que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial.
18, párrafo quinto	La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, <b>tribunales</b> y autoridades <b>especializados</b> en la procuración e impartición de <b>justicia para adolescentes</b> .

## D. Atribuciones u obligaciones otorgadas a niveles u órdenes de gobierno.

### Obligaciones de la Federación

Artículo	Texto Constitucional o Materia
119	<b>Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior.</b> En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

### Materias prohibitivas a las Entidades Federativas

Artículo	Texto Constitucional o Materia
117, fracción I	<b>Celebrar alianza, tratado o coalición</b> con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.
117, fracción III	<b>Acuñar moneda</b> , emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.
117, fracción IV	<b>Gravar el tránsito de personas</b> o cosas que atraviesen su territorio.
117, fracciones V, VI y VII	Relativas a gravar o determinar <b>impuestos</b> por la entrada, salida, circulación o consumo de <b>mercancías</b> nacionales o extranjeras, así como su inspección o registro mediante <b>aduanas locales</b> .
117, fracción VIII	<b>Contraer</b> directa o indirectamente obligaciones o <b>empréstitos</b> con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.
117, fracción IX	<b>Gravar</b> la producción, el acopio o la venta del <b>tabaco</b> en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice
118, fracción I	Establecer <b>derechos de tonelaje</b> , ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
118, fracción II	Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni <b>buques de guerra</b> .
118, fracción III	Hacer la <b>guerra</b> por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora.

## ANEXO DOS

### TESIS EMITIDAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN RELACIÓN A LAS FACULTADES CONCURRENTES Y LEYES GENERALES EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN

Época: **Décima Época**

Registro: **160028**

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: **Jurisprudencia**

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro X, Julio de 2012, Tomo 1

Materia(s): Constitucional

Tesis: **P. /J. 15/2012 (9a.)**

Página: 346

PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATALES Y MUNICIPALES TIENEN **FACULTADES CONCURRENTES** EN ESTA MATERIA, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL QUE EXPIDA EL ÓRGANO LEGISLATIVO FEDERAL.

El artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, régimen de concurrencia que será materia de la ley general que expida el órgano legislativo federal, en la que, entre otras cuestiones, habrán de distribuirse las competencias que a cada uno correspondan. De este modo, **la Federación tiene un poder de dirección en la materia que se manifiesta, de forma primaria, en la capacidad de expedir leyes que distribuyan competencias entre los tres niveles de gobierno y definan, en todo caso, el tipo de relaciones de coordinación o colaboración que habrán de entablarse.**

Época: **Décima Época**

Registro: **160791**

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: **Jurisprudencia**

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1

Materia(s): Constitucional

Tesis: **P. /J. 36/2011 (9a.)**

Página: 297

**PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.**

Con la adición al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la fracción XXIX-G, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, la materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico se regula de manera concurrente por los tres niveles de gobierno. Así, las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que cuenta con elementos materiales de referencia y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los cuales deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. Esta ley es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, cuyo objeto es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como proteger el medio ambiente en el territorio del país. De este modo, **la materia de protección al ambiente fue absorbida por parte de la Federación y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la Ley General, la concurrencia de la facultad indicada entre los tres niveles de gobierno**, pero manteniendo una homogeneidad en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional.

Época: **Décima Época**

Registro: **2006661**

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: **Aislada**

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 7, Junio de 2014, Tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: **P. XXIV/2014 (10a.)**

Página: 167

TURISMO. LOS ARTÍCULOS 1, PÁRRAFO SEGUNDO, 2, 3, FRACCIONES I, XVIII Y XX, Y 4 AL 10 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, PREVEN LAS BASES GENERALES DE COORDINACIÓN DE LAS **FACULTADES CONCURRENTES** ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS, EL DISTRITO FEDERAL Y LOS MUNICIPIOS EN ESA MATERIA, POR LO QUE SON ACORDES AL ÁMBITO CONFERIDO AL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-K, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De la lectura de los preceptos citados se advierte que la Ley General de Turismo establece las bases para la política, planeación y programación en todo el territorio nacional de la actividad turística; las reglas y procedimientos para la creación de las zonas de desarrollo turístico sustentable y su operación; así como las bases para la emisión de las disposiciones jurídicas tendientes a regular la actividad de los prestadores de servicios turísticos, para la orientación y asistencia a los turistas nacionales y extranjeros, definiendo sus derechos y obligaciones. También **del análisis integral de esa Ley General se observa que en ésta se precisan las facultades que corresponden a la Federación, a los Estados y a los Municipios en esa materia**, destacando que en su título segundo se prevé lo concerniente a la concurrencia y coordinación de las autoridades, especificando en sus artículos 4 y 5, las facultades que competen al Poder Ejecutivo Federal, y lo concerniente a la celebración de convenios o acuerdos de coordinación con los Estados, los Municipios, y el Distrito Federal, en los términos que ahí se precisan; en sus artículos 6, 7 y 8 se establece que en aquellos casos en que para la debida atención de un asunto, por razón de la materia y de conformidad con las disposiciones legales aplicables, se requiera de la intervención de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Turismo ejercerá en coordinación con ellas sus atribuciones, las cuales se encuentran acotadas en los términos de esas disposiciones; además, los numerales 9 y 10 prevén las atribuciones que competen a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, todo lo cual es revelador de que ese ordenamiento cumple con lo indicado en el artículo 73, fracción XXIX-K, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto se trata de aspectos generales de la actividad turística, así como de las bases generales de coordinación y las facultades que corresponden en esa materia a la Federación, a los Estados y a los Municipios.

Época: **Novena Época**

Registro: **161384**

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: **Jurisprudencia**

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXXIV, Agosto de 2011

Materia(s): Constitucional

Tesis: **P. /J. 15/2011**

Página: 886

ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA **MATERIA CONCURRENTE** POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.

Con la adición al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en ella. En dicha materia las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. La ley relativa es la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones originales tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. El indicado ordenamiento fue modificado en 1981 y 1984, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarlo a las reformas del artículo 115 de la Constitución General de la República. De este modo, **la materia de asentamientos humanos fue absorbida por la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la Ley General, la concurrencia de la facultad entre los tres niveles de gobierno**, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional.

Época: **Novena Época**

Registro: **187994**

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: **Jurisprudencia**

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XV, Enero de 2002

Materia(s): Constitucional

Tesis: **P. /J. 143/2001**

Página: 1039

EDUCACIÓN. LAS LEYES QUE EXPIDAN LOS ESTADOS Y EL DISTRITO FEDERAL EN ESTA MATERIA, DEBEN SUJETARSE A LA LEY RESPECTIVA EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

De lo dispuesto en los artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV, del Ordenamiento Fundamental citado, se aprecia que el Congreso de la Unión está facultado para distribuir la función social educativa mediante las leyes que expida, proponiendo así un sistema de legislación coordinada a efecto de que los Gobiernos Locales, dentro de los lineamientos de carácter general que marquen las leyes expedidas por ese órgano legislativo, dicten las normas destinadas a la materia de educación dentro del territorio nacional. Por tanto, **las normas que expidan las entidades federativas, los Municipios o el Distrito Federal sobre educación, deben sujetarse a la ley general que en dicha materia expida el Congreso de la Unión.**

Época: **Décima Época**  
Registro: **2010960**  
Instancia: Primera Sala  
Tipo de Tesis: **Aislada**  
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación  
Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I  
Materia(s): Común  
Tesis: **1a. XXXIX/2016 (10a.)**  
Página: 668

CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. NO TIENE EL ALCANCE DE QUE LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES LOCALES CONOZCAN DE ASUNTOS RELACIONADOS CON VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTO DE ASUNTOS QUE NO SEAN DE SU COMPETENCIA.

**El control difuso de constitucionalidad no implica que los tribunales constitucionales de las entidades federativas puedan resolver asuntos donde la materia de la litis consista, esencialmente, en violaciones a la Constitución Federal.** Lo anterior es así, pues si bien los tribunales constitucionales locales están facultados para aplicar dicho control, ello sólo indica que al resolver los asuntos que sean de su competencia puedan, en última instancia, inaplicar normas que consideren inconstitucionales. Así, el presupuesto necesario para que los jueces locales puedan aplicar control difuso en un asunto, consiste en que los asuntos sometidos a su consideración sean de su competencia. En este orden de ideas, el control difuso de constitucionalidad no se traduce en la posibilidad de que los tribunales locales, incluso los supremos de cada entidad federativa, puedan conocer de asuntos donde la litis verse sobre violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aun cuando se hagan valer a través de un juicio de protección a derechos fundamentales. Así, el control difuso ni siquiera puede operar en estos casos, pues el presupuesto básico para su ejercicio no se actualiza, ya que los tribunales constitucionales locales no son competentes para conocer de asuntos cuya litis consista esencialmente en violaciones a la Constitución General de la República, que sólo pueden ser materia del juicio de amparo, medio de control concentrado que el Poder Constituyente diseñó para atender temas constitucionales y que reservó, en exclusiva, para el conocimiento del Poder Judicial de la Federación.

Época: **Novena Época**

Registro: **193435**

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: **Jurisprudencia**

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo X, Agosto de 1999

Materia(s): Constitucional

Tesis: **P. /J. 74/99**

Página: 5

## CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.

El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que "Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.". En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que **el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales**, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.



## ANEXO TRES

### PERCEPCIONES SOBRE EL FEDERALISMO EN MÉXICO. ENCUESTA NACIONAL DE FEDERALISMO

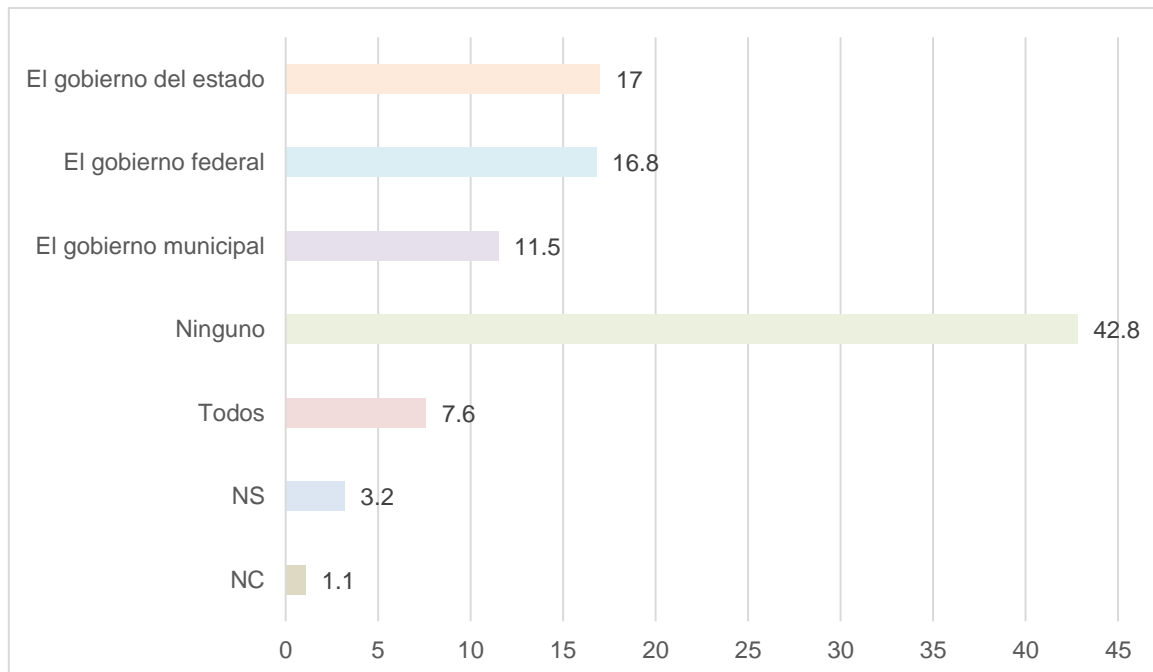
Cuadro 2.

**¿Qué tanto considera que... representa(n) los intereses de la gente como usted?**  
(Barceló, Serna y Valadés, 2015:100)

	Mucho	Algo	Poco	Nada	NS	NC
El presidente municipal	9.8	22.1	30.2	35.7	1.9	0.3
El presidente del país	9.6	23.3	29.7	35.2	1.9	0.3
El gobernador	9.4	25.7	33.0	29.4	2.0	0.5
Los diputados locales	7.2	19.7	34.7	35.4	2.7	0.3
Los diputados federales	7.1	22.3	32.4	35.2	2.9	0.1
Los partidos políticos	5.5	29.2	31.5	32.3	1.5	0.0

Gráfica 9.

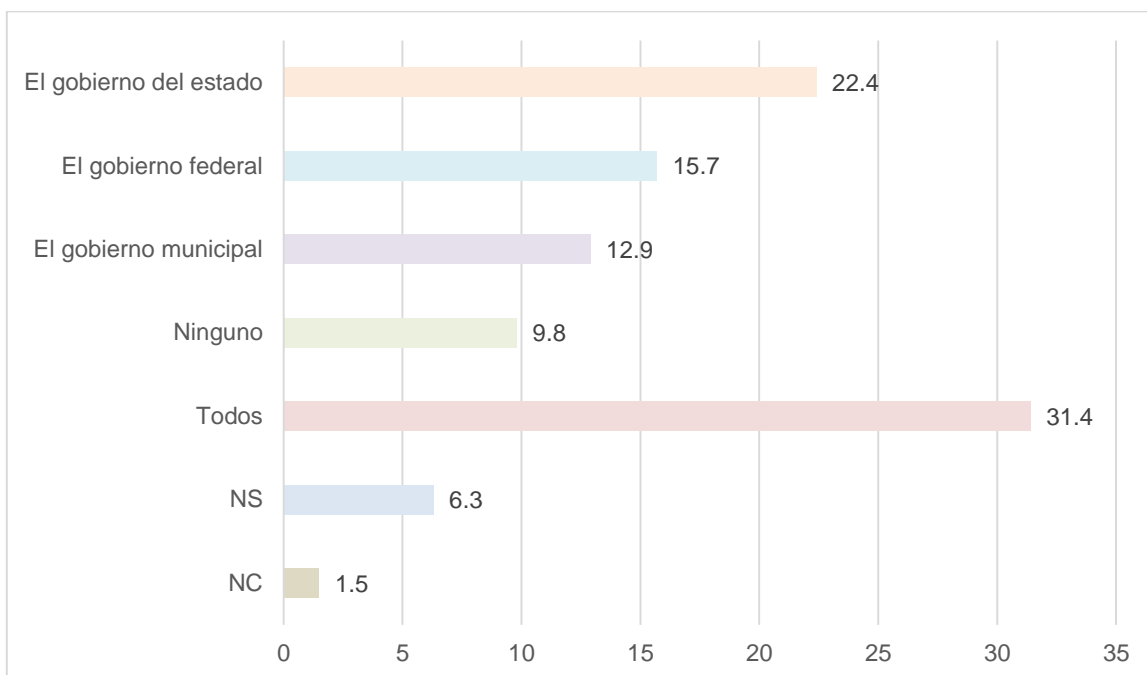
**Por lo que usted ha visto ¿Quién cumple más la ley?**  
(Barceló, Serna y Valadés, 2015:106)



Gráfica 10.

**Y ¿Quién la cumple menos?**

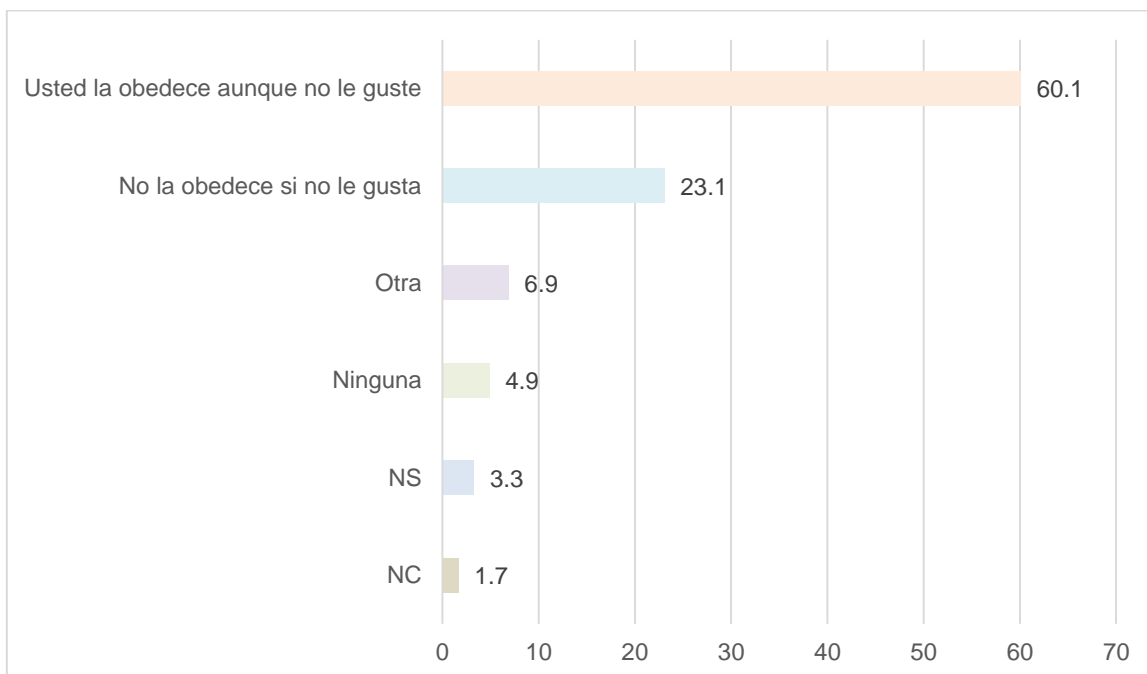
(Barceló, Serna y Valadés, 2015:108)



Gráfica 12.

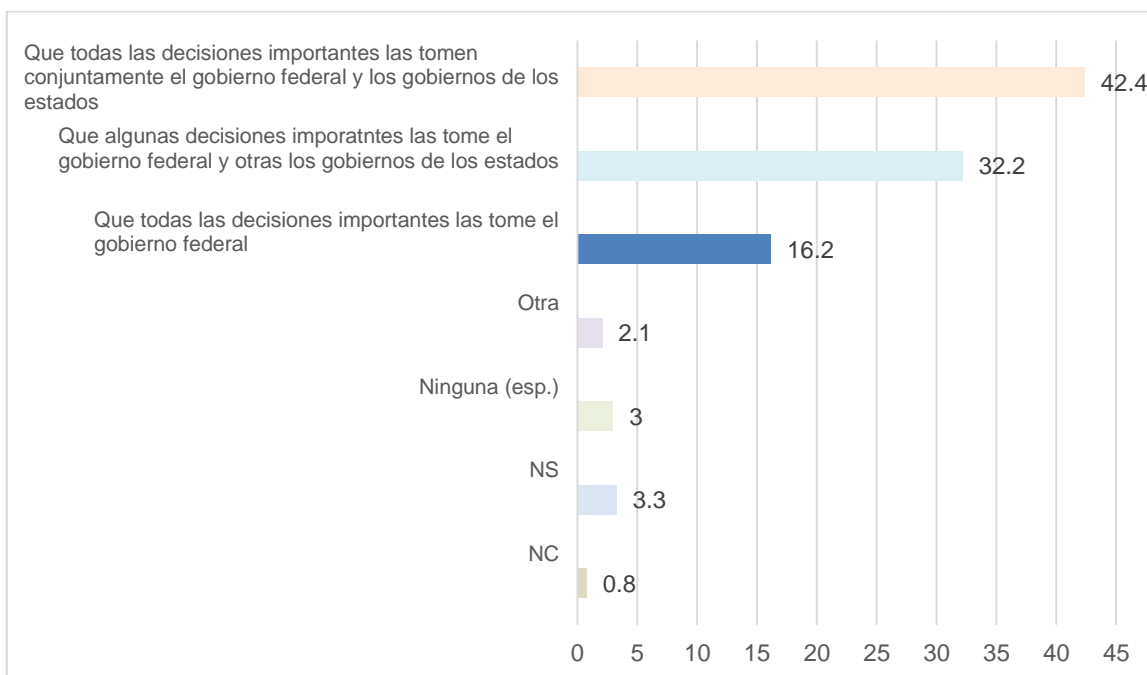
**¿Si una decisión fue tomada por la mayoría de personas...?**

(Barceló, Serna y Valadés, 2015:112)



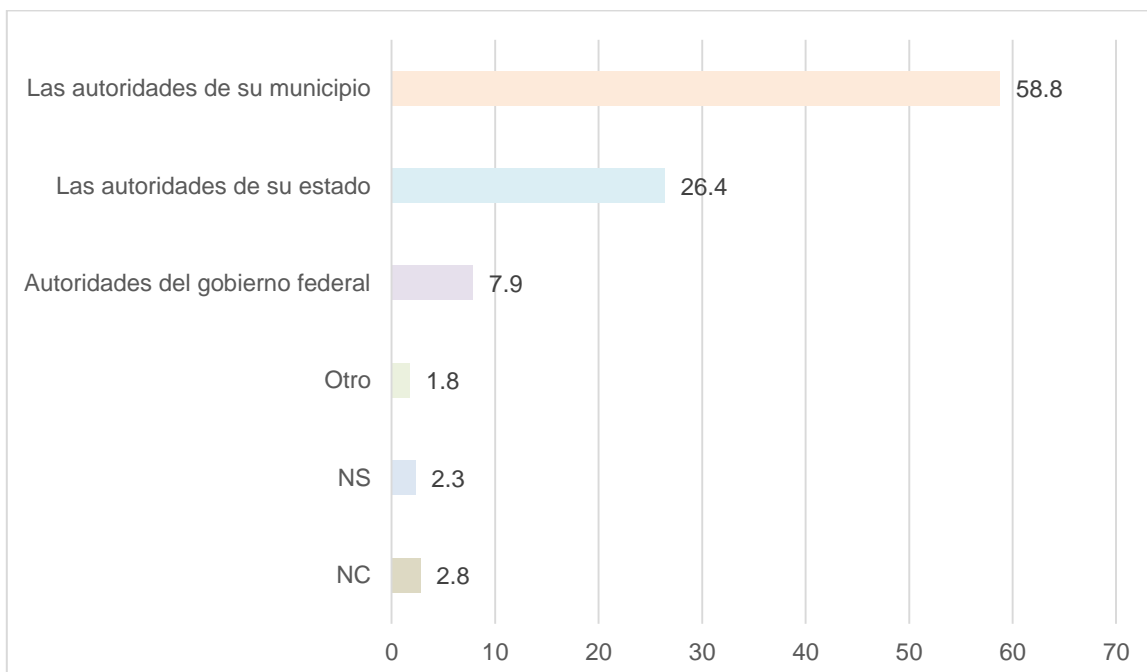
Gráfica 13.

**En su opinión ¿Cómo deberían tomarse las decisiones importantes para el país?**  
(Barceló, Serna y Valadés, 2015:113)



Gráfica 17.

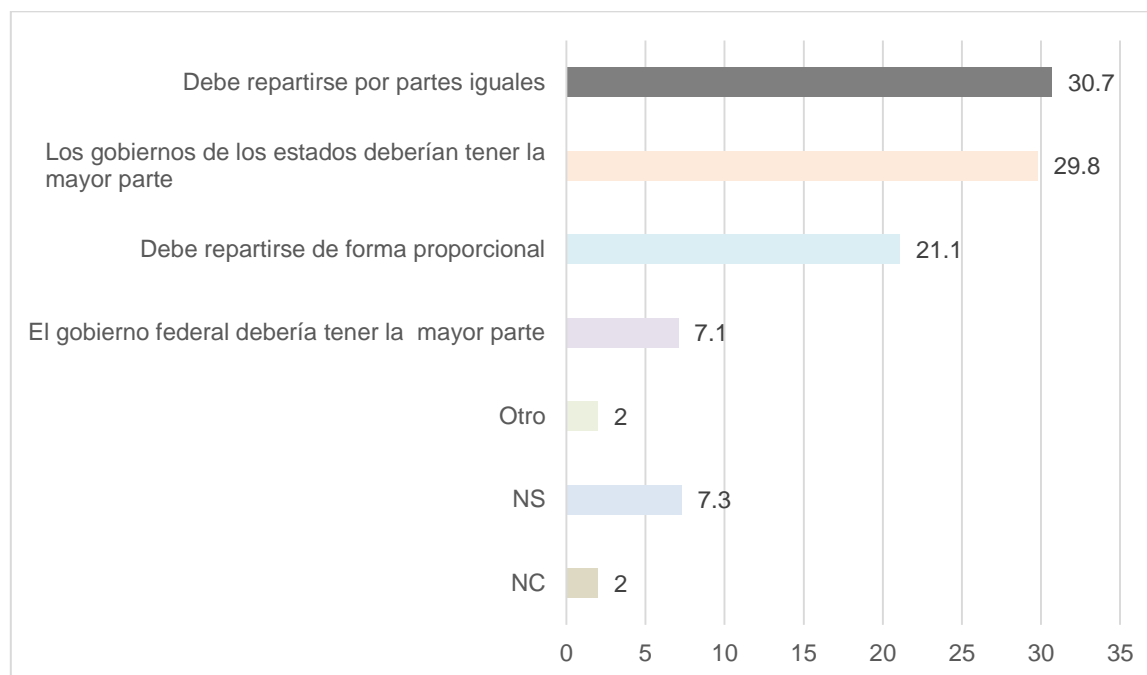
**En general, ¿Quién debería resolver los problemas de su localidad/colonia?**  
(Barceló, Serna y Valadés, 2015:122)



Gráfica 18.

**¿Cómo debería repartirse el dinero de los impuestos?**

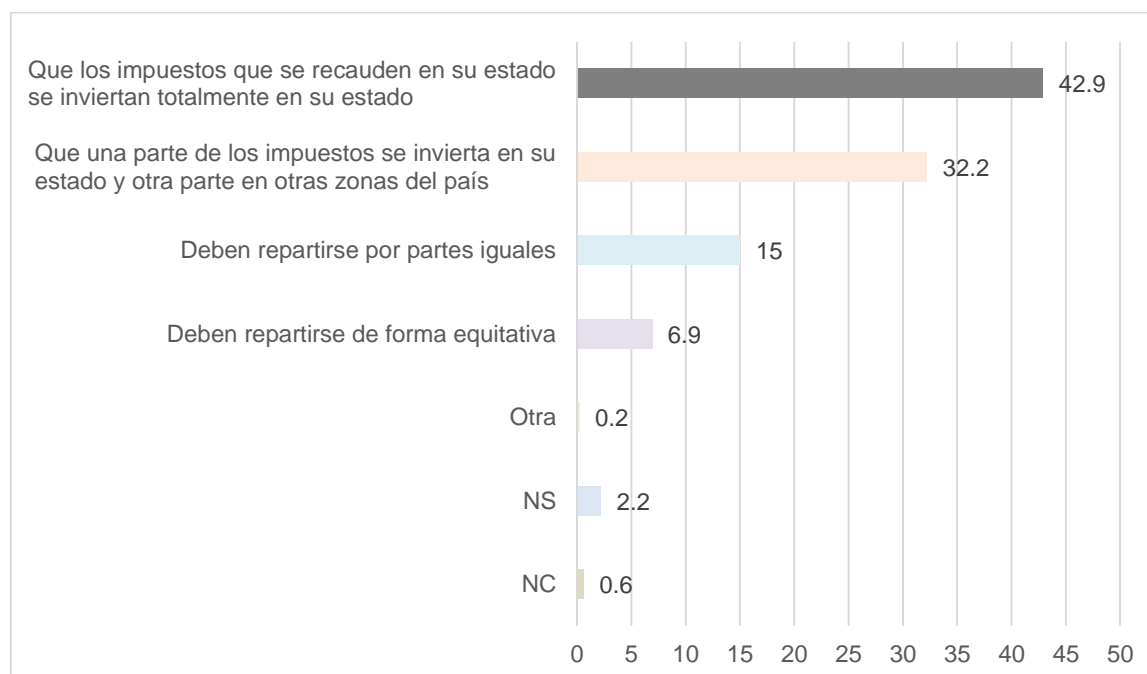
(Barceló, Serna y Valadés, 2015:124)



Gráfica 19.

**¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?**

(Barceló, Serna y Valadés, 2015:125)



Cuadro 16.

**¿Usted preferiría que para... existiera una sola ley para todo el país o que cada estado tenga leyes diferentes?**

Barceló, Serna y Valadés, 2015:140)

	Una sola ley	Una ley para cada estado	Otra	NS	NC
Combatir la corrupción	67.5	25.2	4.1	1.6	1.6
Acceder a la información del gobierno	64.8	28.6	2.7	3.1	0.8
Combatir los delitos	63.4	31.4	2.6	1.5	1.1
Cuidar el medio ambiente	62.9	29.7	3.6	3.1	0.7
Cobrar impuestos	62.8	29.2	3.4	3.6	1.0
Seguridad pública	62.5	30.0	3.8	2.4	1.3